

# La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio



# Perspectivas de la ayuda humanitaria en la ayuda oficial al desarrollo.

Francisco Rey Marcos[*]

## 1. Introducción:

El peso creciente que, en los últimos años, ha tenido la ayuda humanitaria (AH) como componente de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) ha dado lugar a todo tipo de discusiones y planteamientos sobre la especificidad de este instrumento y la necesidad de su vinculación con el resto de instrumentos que componen el concepto de AOD. Se olvida, en ocasiones, que aunque la AH sea , a efectos presupuestarios, considerada como una parte de la AOD en tanto que supone transferencia de recursos a países en desarrollo, la ayuda humanitaria tiene orígenes, motivaciones y condicionantes bien distintos que , no siempre, es fácil articular con el resto de instrumentos de la AOD con diferentes, aunque complementarios, objetivos.

Desde una perspectiva histórica , acciones de atención a víctimas de conflictos u otras catástrofes se dan en el mundo desde hace muchos siglos y, en cualquier caso, la acción humanitaria moderna que nace a mediados del siglo XIX con la creación de la Cruz Roja y el Derecho Internacional Humanitario es anterior al propio concepto de cooperación para el desarrollo o su formulación más técnica como AOD.

El presente trabajo pretende analizar el papel actual de la AH y aventurar algunas perspectivas sobre cómo puede evolucionar en los próximos años en relación, sobre todo, con el resto de instrumentos. Especial referencia se hará a como se plantea este asunto dentro de la cooperación de la Unión Europea.

## 2. El auge de las cuestiones humanitarias en el nuevo escenario internacional.

Motivado por el aumento y creciente complejidad de los conflictos o por el agravamiento de muchos de los llamados desastres naturales, es un hecho que, durante los años noventa se ha producido un enorme incremento de la acción humanitaria como respuesta, insuficiente pero necesaria, a estas situaciones. Al mismo tiempo, junto a este aumento de la actividad humanitaria, ha habido un cierto desarrollo del derecho aplicable a estas situaciones y un cierto reverdecimiento del Derecho Internacional Humanitario (DIH). Las razones profundas de ambos fenómenos son complejas y como analiza Adams Roberts a veces contradictorias entre si[1].

El fin de la guerra fría trajo consigo la aparición de nuevas tipologías de conflictos y de situaciones que se han dado en llamar "emergencias complejas" a las que la comunidad internacional se enfrenta casi siempre de modo reactivo y en muy pocas ocasiones

---

[*] Francisco Rey es Analista del Centro de Investigación para la Paz (CIP) e investigador del Instituto de Estudios de Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH). Trabaja en Cruz Roja Española donde ha desempeñado diversas responsabilidades. Una versión del artículo ha sido publicada en *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio; perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*. Manuel Gomez Galán y J.A. Sanahuja. Coords. , CIDEAL, Madrid, 2001. Las opiniones expresadas son las del autor y no comprometen a los citados organismos.

[1] Adam Roberts, "El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional en los años noventa", en Unidad de Estudios Humanitarios, *Los Retos de la acción humanitaria*, Icaria, Barcelona, 1999.

preventivo. El liberalismo triunfó pero no ha tenido respuestas para hacer frente a los conflictos armados internos en Estados frágiles. El humanitarismo, considera Roberts "emerge como una respuesta, cuando no como una sustitución o un suplemento a la ideología liberal y democrática. Pese a ofrecer una respuesta a las crisis, es difícil saber hacia donde se dirige ese humanitarismo ante la realidad de lo difícil que es la reconciliación posbélica en conflictos con raíces étnicas o religiosas"[2].

Al mismo tiempo, otros factores como el creciente papel de los medios de comunicación en las opiniones públicas y los gobiernos, el interés de los Estados de buscar un "mínimo común denominador" para sus respuestas (que es un muchos casos la ayuda humanitaria), la dejación de sus responsabilidades respecto del Derecho Internacional , la mayor "visibilidad" de la acción humanitaria frente a otras acciones como la cooperación para el desarrollo, entre otras razones, han ido configurando un panorama en el que la acción humanitaria ha ido consolidándose en la escena internacional.

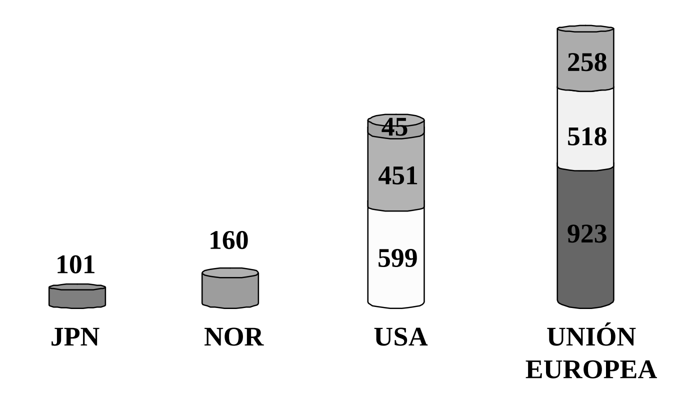
Una de las constataciones que nos interesa destacar a los efectos de este artículo es el aumento de los fondos dedicados a ayuda humanitaria por los Estados donantes y los donantes multilaterales en unos momentos en los que el conjunto de la AOD está en disminución. Si en el bienio 1985-86 la ayuda humanitaria suponía el 1,9% del total de AOD, diez años después, en el periodo 1994-96, la asistencia humanitaria absorbió cerca del 5,4% del total de AOD mundial[3]. En algunos países del CAD como en Austria, Suecia y Noruega está tendencia ha sido aún más pronunciada llegando a ser la ayuda humanitaria más del 15% del total de AOD.

Aunque, como veremos, hay que ser prudentes con las cifras dada la falta de homogenidad en su uso por parte de distintos donantes, según datos de la Unión Europea el gasto mundial (oficial) en ayuda humanitaria en 1998 fue de 531.200 millones de pesetas (3.200 Millones de Euros) de los que algo más del 50% correspondió a la Unión Europea. A esto habría que sumar los fondos provenientes de campañas de captación realizadas directamente por ONG u otras entidades, que en el caso de la AH son significativas.

---

2 Ibidem, p.13.
[3] José Antonio Alonso,(director), *Estrategia para la cooperación española*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1999, p.348.

# La Ayuda Humanitaria en el mundo: algunas cifras de 1.998




El gasto mundial en Ayuda Humanitaria, se elevó a 3.200 M € , es decir 531.200 millones de pesetas.

(Los datos de la UE son suma de los de la Comisión y los Estados miembros y los de Estados Unidos suma también de los de diversos organismos de la Administración , USAID y Departamento de Estado.)

Los datos de 1999 aún sin publicar indicarían un fuerte crecimiento debido al conflicto de Kosovo. Habría que añadir a esta lista de razones que explican la relevancia de las cuestiones humanitarias en el mundo de hoy, el aumento de los desastres naturales en las últimas décadas y su impacto en vastas regiones del planeta. Según datos de la Federación Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja, en 1999 hubo más de 105.000 personas muertas por desastres naturales y más de 126 millones de personas afectadas[4]. Sucesos como el efecto del fenómeno El Niño, el Huracán Mitch, las inundaciones en China, Bangladesh o Mozambique han puesto de relieve la gran vulnerabilidad física y ecológica de estas y otras zonas del planeta. La comunidad internacional utiliza la ayuda humanitaria para responder a las consecuencias de estas emergencias que están comenzando a ser vistas como "no tan naturales" y que ponen en cuestión modelos de desarrollo poco respetuosos con los ecosistemas.

**3. Una nueva preocupación por el derecho internacional.**

Otro de los elementos importantes de la década, para Roberts, es el de los cambios y desarrollos en materia de Derecho Internacional.

El Derecho Internacional Humanitario (DIH) y, en general, todo el aparato jurídico diseñado para hacer frente a los conflictos armados (lo que hoy se conoce como Derecho Internacional de los Conflictos Armados DICA) fue diseñado fundamentalmente para guerras interestatales. Aunque el Protocolo II de los Convenios de Ginebra aprobado en 1977 trataba de adecuarse a los conflictos no internacionales, es cierto que el actual DICA no es suficiente para abordar los actuales conflictos, emergencias complejas y situaciones en las que se produce un verdadero colapso del

---

[4] International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Worl Disasters Report*, Ginebra 1999, p.151.

aparato estatal. Si la aplicación del DICA es siempre problemática, en estas situaciones donde se produce una enorme proliferación de actores no estatales lo es aún más[5].

En 1999 se han conmemorado el cincuenta aniversario de la firma de los Convenios de Ginebra de 1949 y el centenario de los Convenios de La Haya de 1899 y el balance hecho por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) con este motivo esta lleno de clarooscuros. Numerosos Estados han firmado los cuatro Convenios y se han adherido al Protocolo I; se han producido avances en la regulación de ciertos tipos de armas y se han prohibido a partir del Tratado de Ottawa en 1997 las minas antipersonas. En este "haber", el hecho más destacado de la década ha sido la puesta en marcha de los Tribunales Penales especiales para la Antigua Yugoslavia y Ruanda y , sobre todo, la aprobación en la Conferencia de Roma del Estatuto del Tribunal Penal Internacional. En el "debe", aparte de la renuencia de muchos Estados poderosos, sobre todo los Estados Unidos, a suscribir y ratificar estas normas, estaría la falta de responsabilidad colectiva de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra y en sus Protocolos adicionales de hacer respetar sus obligaciones.

En efecto, como ha señalado Yves Sandoz, "desde la adopción de los Protocolos de 1977 hay que leer el artículo primero del protocolo I en correlación con el 89 , el cual, en caso de violaciones graves al derecho internacional humanitario, exige que los Estados actúen conjunta o separadamente en cooperación con las Naciones Unidas y en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas"[6]. Y es obvio que esta coresponsabilidad de los Estados en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas no se da.

Estas limitaciones a las que hemos hecho referencia han abierto un debate, que sin duda continuará, sobre la necesidad de adaptar el DICA a los actuales conflictos y reforzar el control de la aplicación del derecho. Para Sandoz "aunque el derecho internacional humanitario ocupa un lugar marginal y quizás provisional en la historia, el porvenir de la humanidad depende en gran parte de reforzar la cohesión alrededor de los valores fundamentares defendidos por este derecho: su respeto prepara la paz en medio de la guerra y debe guiar a todos, en todo tiempo, en el combate - esencial y permanente - que hay que librar contra las raíces de esta última." [7]

Las diversas Conferencias realizadas en 1999 con motivo del Aniversario de los Convenios de Ginebra han puesto de manifiesto estas carencias del DICA y abordado las cuestiones que permanecen abiertas o sin resolver por éste[8].

1. Normas relativas a los conflictos internos. El Protocolo II de 1977 desarrolló ciertas normas pero subsisten problemas de interpretación por parte de los gobiernos que ven en él mismo un reconocimiento de la legitimidad de las fuerzas insurgentes y una limitación de su soberanía.

---

[5] Ver a este respecto Daniel Thürer, "The "failed state" and international law", *International Review of the Red Cross*, december, 1999. Vol 81, nº 836 p.731.

[6] Yves Sandoz, "El Medio Siglo de los Convenios de Ginebra", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Ginebra,.nº834.junio 1999.

[7] *Ibidem.*

[8] Seguimos parcialmente a Sandoz, Op. Cit..Ver también, François Bugnion, "The Geneva Conventions of 12 August 1949: from the 1949 Diplomatic Conference to the dawn of teh new millenium", *International Affairs*, Vol.76, Number 1, January 2000.

2. Normas relativas a la conducción de hostilidades. Nociones como la definición de objetivo militar, la proporcionalidad de los ataques entendida como provocando el menor daño posible, las necesarias precauciones, etc. recordadas en el Protocolo I se han visto como demasiado vagas a la luz de la experiencia de la Guerra del Golfo y más aún en los bombardeos de la OTAN contra la República Federal Yugoslava.
3. El problema de las armas nucleares. Durante la época de la disuasión se consideró que estas armas quedaban fuera de las consideraciones del DIH, pero como decía el propio CICR "nadie podría aceptar el postulado de que las armas nucleares están al margen del derecho internacional humanitario". Un nuevo contexto internacional exigiría avanzar en este tema.
4. Prohibición o restricción de nuevas armas. El Tratado de Ottawa es un primer paso, pero la investigación sobre nuevos tipos de armas continúa y será preciso acelerar la creación de normas que prohiban o regulen su uso.
5. Aplicación del DIH por las fuerzas de la ONU. El concepto de operación de mantenimiento de la paz donde el uso de la fuerza por parte de las fuerzas de la ONU estaba muy limitado ha cambiado mucho y las tropas de la ONU se han visto confrontadas a situaciones en las que deberían aplicar el DIH. La ONU como tal no es parte en los Convenios pero los numerosos casos de abusos por sus fuerzas debería hacer avanzar el compromiso de la ONU con el DIH.
6. Control de la ayuda humanitaria. El DIH prevé un control de los socorros pero no precisa los criterios y mecanismos para garantizar ese control.
7. Protección específica de las mujeres: La experiencia de muchos conflictos recientes donde la violación y el maltrato a las mujeres es un arma de guerra debería servir para tomar conciencia de la necesidad de mayor protección.
8. Responsabilidad colectiva de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra y en sus Protocolos adicionales para hacer respetar sus obligaciones como ya se ha dicho.

Aparte de estas consideraciones, dentro del DICA convencional, cabría sugerir el avanzar en la definición de un verdadero derecho de intervención humanitaria que clarificara la responsabilidad de la comunidad internacional e impidiera el uso, a todas luces arbitrario, que se ha hecho hasta ahora de esta cuestión.

## 4. La asistencia humanitaria como derecho: un debate abierto

En este panorama de luces y sombras, ¿Puede hablarse de un derecho de las víctimas a recibir asistencia humanitaria?. ¿ Puede considerarse la asistencia humanitaria como un derecho humano fundamental?. ¿Estaría este derecho por encima de los Estados y por tanto no podría ser considerado, en ningún caso, como injerencia?. ¿Choca este derecho con el "sacrosanto" principio de soberanía de los Estados?.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico existe discusión sobre quién sería el titular de este derecho de asistencia humanitaria y, para algunos, son los Estados o las autoridades de facto en casos de desintegración del Estado, los que tienen derecho a solicitar asistencia. Para otros, entre los que me encuentro, siguiendo al profesor Carrillo Salcedo "es preciso conceder la debida relevancia a la posición jurídica de la persona en el derecho internacional posterior a la Carta de Naciones Unidas y a la Declaración Universal de Derechos Humanos"[9] y es por tanto preciso situar a las víctimas como sujetos de este derecho a recibir asistencia humanitaria.

[9] J.A. Carrillo Salcedo, "La asistencia humanitaria en Derecho Internacional contemporáneo" ,VV.AA. *La asistencia humanitaria en Derecho Internacional contemporáneo,* Universidad de Sevilla, 1997.

Junto a esto y como recoge Joana Abrisqueta[10], las Resoluciones de Naciones Unidas y los numerosos testimonios por parte de las ONG han creado un clima de opinión alrededor de la idea de que existe también un deber de asistencia humanitaria que es complementario al derecho a recibirla. No hay que olvidar, además, que al margen del mayor o menor compromiso por parte de los Estados en su defensa, existen unos derechos recogidos en el "núcleo duro" de la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconocidos como inviolables: derecho a la vida, a la integridad física, al alimento, etc. Toda formulación del derecho a la asistencia humanitaria debe partir del reconocimiento de estos derechos.

Este "nuevo" derecho que como se ha dicho estaría en fase de creación y no todavía como derecho subjetivo definido y articulado, formaría, para algunos, parte de los llamados derechos de tercera generación o de la solidaridad, llamados así por oposición a los de primera generación - derechos civiles y políticos- y a los de segunda - económicos, sociales y culturales-. En esta tercera generación estarían el derecho a la paz, al desarrollo, al medio ambiente sano y otros, que responden a una nueva toma de conciencia sobre las necesidades y problemas que afectan a la humanidad y surgen como respuesta a éstas. Esta idea de los derechos humanos como algo vivo, histórico y en constante expansión, como ya decía René Cassin, es la que importa destacar , al margen de que los textos jurídicos lo hayan recogido adecuadamente o se precisen nuevos instrumentos. La preocupación por el sufrimiento humano y el deseo de actuar a favor de las víctimas de situaciones de extrema urgencia, es ante todo un imperativo moral y responde a una actitud ética de solidaridad con los otros en situaciones de urgencia cualquiera que sea su origen.

Por ello desde diversos foros tanto de juristas como de ONG se han elaborado Reglas o Códigos de Conducta que enfatizan este protagonismo de los derechos de las víctimas y del compromiso humanitario con ellas como elemento fundamental de la acción humanitaria. Los Estados deben asegurar que esta ayuda humanitaria se proporciona y ,al menos, autorizar el libre paso de la misma, porque como dijo François Miterrand "ningún Estado es propietario del sufrimiento que engendra o acoge" y , por tanto, los Estados también tienen el derecho de ofrecer a otros Estados su asistencia si aquel carece de medios para actuar.

La tensión entre el principio de soberanía de los Estados y el derecho - deber de asistencia humanitaria sigue presente pero comienza a aparecer con mayor claridad la necesidad de situar a las víctimas en el centro de la preocupación dado que dejar a éstas sin asistencia constituye una amenaza a la vida y un atentado a la dignidad inherente a todo ser humano.

## 5. Algunas precisiones terminológicas sobre lo "humanitario": acuerdos y desacuerdos.

El concepto de ayuda humanitaria se ha consolidado durante los años noventa y es de uso creciente por parte de los diversos organismos internacionales y ONG, aunque subsisten aún ciertos elementos de confusión. La creación del DHA(Departamento de Asuntos Humanitarios), primero, y la OCHA (Oficina para la Coordinación de los

[10] Joana Abrisqueta, "El Derecho a la asistencia humanitaria: fundamentación y límites", Unidad de Estudios Humanitarios, *Los desafíos de la ayuda humanitaria*, Icaria, Barcelona, 1999.

Asuntos Humanitarios), después, en las Naciones Unidas y de ECHO (Oficina de Humanitaria de la Comunidad Europea), que incorporan en sus propios nombres el término humanitario ha ido "popularizando" y generalizando el uso del término y, en alguna medida, ha ido acotando su utilización y definiendo más rigurosamente el tema. Algunos donantes y ONG, no obstante, siguen empleándolo sólo como sinónimo de socorro, de ayuda de emergencia, de ayuda a desastres, etc. lo que en el uso convencional del término no es correcto.

### 5.1. Posiciones y debates en las ONG.

El socorro, per se, no es necesariamente humanitario. En lo que algunos llaman el paradigma clásico, lo humanitario no se refiere solo a lo que se hace sino a cómo se hace. La acción humanitaria no es solo suministrar cuidados, socorrer, sino hacerlo de modo que se realice y sea percibido como imparcial, no discriminatorio, independiente de cualquier ideología, religión, etc., y dirigido a salvar vidas, mantenerlas con dignidad, suministrar protección y resolver necesidades humanas básicas de las víctimas. Prevenir y aliviar el sufrimiento humano sin ninguna distinción; este es el concepto de acción humanitaria que surge desde Solferino en 1859 y que se recoge en el Código de Conducta de las ONG, el Proyecto Esfera y otros documentos.

**Código de Conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG en la Ayuda en Desastres (Resumen)**

El Código de Conducta en la Ayuda en Desastres, elaborado en 1994 por el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y otras ONG de relevancia, tiene como objetivo definir unas normas de conducta y garantizar la independencia, la eficacia y la repercusión de las operaciones de ayuda humanitaria. Los principios elaborados para las ONG que participan en programas de ayuda humanitaria para catástrofes incluyen los siguientes:

- el imperativo humanitario es lo primero; la ayuda se entrega con independencia de la raza, credo o nacionalidad de los receptores y sin distinción de ningún tipo;
- las prioridades de la ayuda se evalúan únicamente en función de la necesidad; no se utilizará la ayuda para promover un punto de vista político o religioso determinado;
- las ONG intentarán por todos los medios no actuar como instrumentos de la política exterior de los gobiernos;
- las ONG respetarán la cultura y las costumbres locales;
- las ONG intentarán basar su respuesta a la catástrofe sobre las capacidades locales;
- se buscarán medios para implicar a los beneficiarios de los programas en la gestión de la ayuda humanitaria;
- la ayuda humanitaria deberá hacer lo posible para reducir la vulnerabilidad futura ante las catástrofes, así como satisfacer necesidades básicas;
- las ONG rendirán cuentas tanto ante los beneficiarios como ante los donantes.
- en las actividades de información reconoceremos a las víctimas como seres humanos dignos y no como objetos desesperanzados que inspiran compasión

Pese a las muchas diferencias ideológicas que subsisten entre las diversas ONG que se autoproclaman humanitarias y a algunas diferencias de interpretación del propio Código,

esta concepción de la acción humanitaria es ampliamente compartida y más de 170 ONG habían firmado el Código en 1999.

Tras la aprobación del Código, las ONG han dado un paso más en 1998 con la puesta en marcha de la primera parte del llamado Proyecto Esfera de "Carta humanitaria y Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre". De modo muy resumido Esfera refleja no solo el compromiso ético y moral que ya contenía el Código sino una determinación y compromiso de mejorara la eficacia de la asistencia y de asumir una verdadera responsabilidad frente a los beneficiarios. La Carta y las Normas se aplican en toda situación en la que la población deja de disponer de los medios normales para asegurarse la vida en condiciones dignas, sea a causa de un desastre natural o debido a una catástrofe provocada por seres humanos cualquiera que sea el país o continente donde esto ocurra.

La Carta enfatiza algunos elementos del Código "reafirmando nuestra creencia en el imperativo humanitario y su primacía. Entendemos por ello la convicción de que se deben adoptar todas las medidas posibles para prevenir y aliviar el sufrimiento humano provocado por los conflictos y calamidades, y que la población civil víctima de esas circunstancias tiene derecho a asistencia y protección"[11]. Tras ello, se afirma la importancia de tres principios:

- El derecho a vivir con dignidad
- La distinción entre combatientes y no combatientes
- El principio de no devolución (non refoulement) de los refugiados a su país de origen.

A diferencia del Código de Conducta que, como acuerdo entre quienes lo firman, las ONG,, no contiene otro tipo de obligaciones jurídicas, la Carta Humanitaria se ha hecho tomando en consideración lo que ya está dispuesto en tres tipos de normas principales: la Declaración Universal de Derechos Humanos, el DIH y el Derecho de los Refugiados en especial la Convención de 1951.

Posteriormente las Normas mínimas establecen criterios e indicadores en cinco ámbitos:

- Abastecimiento de agua y saneamiento
- Nutrición
- Ayuda alimentaria
- Refugios, asentamientos y planificación de emplazamientos.
- Servicios de salud

En el año 2000 tras algunas experiencias piloto de uso del Esfera se está iniciando una segunda fase que recoge las conclusiones y enseñanzas de la primera e introduce nuevos temas como aspectos de género, medioambiente, etc..

La conveniencia o no de tanta estandarización y, sobre todo, la posibilidad real de llevarla a cabo son aún objeto de discusión e interpretación entre las ONG humanitarias, pero un cierto acuerdo de base sobre que ésta debe ser la tendencia para el trabajo humanitario en general parece existir en el ámbito no gubernamental.

### 5.2.Un consenso frágil entre donantes y ONG: la Declaración de Madrid.

[11] Existe versión castellana del Proyecto Esfera en www.sphereproject.org

Uno de los esfuerzos más serios para definir lo que es la ayuda humanitaria desde la perspectiva de los donantes fue la Cumbre Humanitaria de Madrid de 1995 en la que, pese a que las visiones y enfoques diferentes que tenían los participantes se manifestaron, ello no impidió que se alcanzara un cierto consenso básico que condujo a la aprobación de la Declaración de Madrid. Este documento es tanto un acuerdo entre las organizaciones que lo suscribieron como un llamamiento a la opinión pública y a la comunidad internacional en torno a la gravedad de las crisis y la necesidad de algunos planteamientos comunes para abordarlas. El consenso alcanzado se consideró de gran importancia, ya que por vez primera establecía posiciones comunes sobre ayuda humanitaria entre los donantes (Comisión Europea y Gobierno norteamericano, a través de su agencia de ayuda USAID, básicamente), los organismos internacionales (Unicef, Departamento para la Ayuda Humanitaria de las Naciones Unidas, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, Programa Mundial de Alimentos PAM), las organizaciones no gubernamentales humanitarias (Comité Internacional de la Cruz Roja CICR, Médicos sin Fronteras) y también el Comité de Enlace de las ONG de desarrollo europeas (CLONG).

Como todo consenso, se trataba de un documento de mínimos o de lugares comunes y, como dijo la comisaria Emma Bonino, no era muy ambicioso.[12] Pero aún así, definía algunas cuestiones comunes para todos los donantes tales como el respeto a la independencia e imparcialidad de la ayuda, el libre acceso a las víctimas, la seguridad del personal humanitario y la no consideración de los civiles como objetivo deliberado de los ataques, entre otros. En la citada declaración se insistía en el "interés en que se respete el carácter humanitario y no político "[13] y se afirmaba que la tarea de las organizaciones humanitarias "se guía por los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia" y que "se presten atención inmediata y protección a todas las víctimas, dando prioridad a las mujeres los niños y los ancianos que son invariablemente la gran mayoría de las víctimas de los conflictos armados.

Posteriormente las cosas no han sido tan claras y algunos donantes, básicamente los Estados Unidos, han cambiado de posición vinculando claramente la ayuda humanitaria a las opciones de política exterior.[14] Lamentablemente esta tendencia parece estar contagiando, como veremos, al resto de donantes.

### 5.3. El Reglamento de ayuda humanitaria de la UE.

Tal vez, el esfuerzo más conseguido por definir la ayuda humanitaria desde la perspectiva de los gobiernos ha sido el Reglamento de ayuda humanitaria de la Unión Europea de 1996[15]. El reglamento recoge y explicita una concepción de la ayuda humanitaria independiente de los intereses de la política exterior o de otro tipo y orientada hacia la prevención y disminución del sufrimiento humano, en línea con la Declaración de Madrid y otros documentos. Algunos de sus puntos más relevantes, desde este punto de vista, son los siguientes:

[12] Emma Bonino, "El retorno de la barbarie", *El País*, 22 de mayo de 1997.

[13] Declaración de Madrid, punto 2.11, Madrid, diciembre de 1995.

[14] Para ese debate ver Francisco Rey, "Visiones de la acción humanitaria en 1997", en *Anuario CIP 1998*, Madrid, Icaria, 1999.

[15] Reglamento CE 1257/96 del Consejo de 20 de junio de 1996 sobre la ayuda humanitaria. DOCE L 163/1.

- *El derecho a recibir asistencia humanitaria*. La ayuda humanitaria como derecho. En el preámbulo se recoge con claridad el derecho de las víctimas de catástrofes naturales, guerras u otros conflictos a recibir una asistencia humanitaria internacional cuando se demuestre que no pueden ser eficazmente socorridas por sus propias autoridades. El reglamento no entra a discutir temas más complejos como el derecho de intervención humanitaria o a la injerencia por motivos humanitarios, temas que afectarían a la soberanía de otros Estados, sino que se centra en el derecho de las víctimas a recibir ayuda humanitaria. Lo relevante es la población afectada y no el Estado en que esta población habita. En un contexto en el que subsisten ciertas ambigüedades sobre el estatuto jurídico de la asistencia humanitaria en el ordenamiento internacional, es importante esta orientación de la Comisión Europea hacia las víctimas como sujetos de este derecho.[16]

- *El objetivo de la ayuda humanitaria de la Unión Europea*. El reglamento concreta el objetivo general de prevención y disminución del sufrimiento humano contenido en el preámbulo en una serie de objetivos concretos como "salvar y preservar vidas humanas en situaciones de emergencia o inmediatamente posteriores y como consecuencia de catástrofes naturales que hayan provocado pérdida de vidas humanas, sufrimientos físicos, psicológicos y morales y daños materiales". De igual modo y frente a concepciones simplemente de emergencia de la ayuda, el reglamento plantea "suministrar la asistencia y el socorro necesario a las poblaciones afectadas por crisis más prolongadas, en particular como consecuencia de conflictos o guerras".

- *Los diversos tipos de ayuda*. El reglamento, sin ser exhaustivo, establece un listado de posibles acciones susceptibles de ser apoyadas por la Comisión Europea dentro de la ayuda humanitaria, que van desde operaciones tras una catástrofe hasta acciones de rehabilitación a corto plazo, de preparación para desastres o de apoyo a acciones civiles de protección en favor de las víctimas de conflictos. Del mismo modo, el reglamento aboga por relacionar la ayuda con los objetivos de desarrollo a largo plazo.

- *No condicionalidad de la ayuda humanitaria*. A diferencia de la cooperación para el desarrollo, que en su evolución ha incorporado elementos de condicionalidad en materia de derechos humanos y que en la política comunitaria de cooperación ha incluido la llamada cláusula democrática,[17] no existe en el reglamento ninguna alusión a este tema ni ninguna referencia que permita vincular la ayuda a la política exterior y de seguridad común (PESC) o a otros aspectos de la política comunitaria.

### 5.4. Las definiciones del Comité de ayuda al desarrollo.

[16] Ver a este respecto Juan Antonio Carrillo Salcedo, OP. Cit.

[17] Sobre la claúsula democrática y su interpretación por la Comisión Europea hay una abundantísima literatura. Ver la revisión de Almudena Moreno, *La cláusula democrática en la acción exterior de la Unión Europea*, Serie avances de investigación, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, 1996.

Por último en esta panorámica de cómo se ha ido consolidando desde diversos puntos de vista una cierta convención sobre el concepto de ayuda humanitaria, citaríamos el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, que ha incorporado solo parcialmente la terminología humanitaria y eso ha dado lugar a algunas malas interpretaciones. Así, en las *Directrices del CAD sobre los conflictos la paz y la cooperación para el desarrollo*, de 1997 que fue acompañada de una *Declaración de principios de los Ministros de Desarrollo y otros altos cargos de los organismos de cooperación de los países de la OCDE*, se habla en muchos lugares de ayuda humanitaria pero no se introduce el término como tal en el apartado "términos y marcos temporales" que habría aclarado mucho la cuestión al tener el CAD una misión específica en la elaboración de doctrina, acuñación de términos, etc.

**Términos y marcos temporales**[18]

**La prevención de conflictos**, a los fines de las presentes Directrices, se refiere a las acciones que se emprenden a corto plazo para reducir tensiones manifiestas y prevenir el estallido o la repetición de un conflicto violento.

**La construcción de la paz y la reconciliación** engloba el conjunto de medidas a largo plazo para poner en marcha y apoyar instituciones políticas y socio-económicas y culturales viables, capaces de abordar las causas fundamentales de los conflictos, y en el apoyo a dichas instituciones, así como otras iniciativas encaminadas a crear las condiciones necesarias para una paz y una estabilidad sostenidas. Estas actividades también tratan de promover la integración de grupos con intereses divergentes o marginados dentro de la corriente mayoritaria de la sociedad, proporcionándoles un acceso equitativo a la toma de decisiones políticas, las redes sociales, los recursos económicos y la información, y pueden implantarse en todas las fases del conflicto.

**La estabilidad estructural** abarca varios objetivos estrechamente relacionados y que se refuerzan entre sí : la paz social, el respeto a las leyes y a los derechos humanos, el desarrollo social y económico, respaldados por instituciones políticas dinámicas y representativas capaces de gestionar el cambio y de resolver las disputas sin recurrir al conflicto violento.

**La ayuda de emergencia** implica la ayuda inmediata, de supervivencia, a las víctimas civiles de crisis y conflictos violentos. La mayoría de las operaciones de ayuda se inician muy rápidamente y tienen un periodo de implantación breve, en el que los objetivos del proyecto se completan generalmente en el plazo de un año. El principal propósito es salvar vidas. Muchas veces predominan las aportaciones económicas y de personal externas. Las operaciones de ayuda más complejas son las derivadas de conflictos civiles prolongados.

**Las operaciones de rehabilitación** se solapan frecuentemente con las operaciones de ayuda y el cumplimiento de sus objetivos suele fijarse dentro de un plazo de dos años. Las principales metas son iniciar la reconstrucción de la infraestructura en los ámbitos nacional y local y preservar los medios de vida. Dado que uno de sus objetivos más importantes es la autosuficiencia de los beneficiarios, la gestión de los programas pasa

[18] Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, *Directrices del CAD sobre los conflictos la paz y la cooperación para el desarrollo*, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1999, Madrid, p. 33-34.

progresivamente al control local. Pueden introducirse mecanismos de recuperación de costes, proyectos generadores de empleo en gran escala y operaciones de fondos rotatorios. En situaciones de inestabilidad continuada, son aspectos esenciales de los planes de rehabilitación la prevención de catástrofes (evitar que la situación de emergencia se reproduzca) y su mitigación (reducir el impacto de las consecuencias cualquier deterioro de la situación).

**Las operaciones de desarrollo** tienen objetivos a largo plazo, que se extienden durante un plazo superior a los dos años, y parten del supuesto de que existen determinadas condiciones de seguridad y una administración en funcionamiento que persigue objetivos y estrategias nacionales en asociación con actores externos. Ellas incluyen normalmente estudios de viabilidad y una evaluación exhaustiva del proyecto, tasas de rendimiento económico, evaluaciones del impacto medioambiental y análisis sociales (que incluyen todo lo relativo al género). Debe buscarse la participación de los beneficiarios y del gobierno local respecto de los proyectos.

Es importante señalar que **la ayuda de emergencia, las operaciones de rehabilitación y las operaciones de desarrollo** no son necesariamente consecutivas, sino que a menudo se llevan a cabo de forma simultánea. Estas formas diferentes de ayuda pueden clasificarse en función de sus objetivos inmediatos y de su duración, más que según una supuesta secuencia lógica o cronológica que va desde la ayuda humanitaria hasta el desarrollo, que rara vez se ve en la realidad. Sin embargo, si no se garantiza la estructuración de estas operaciones de tal forma que se refuercen mutuamente, puede que se debiliten entre ellas.

## 6. Matices conceptuales, confusiones contables.

La prudencia del CAD para no incorporar el término con más decisión tiene que ver con la propia manera de contabilizar los diferentes componentes de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). En efecto, en la distribución de los diversos componentes de la AOD el CAD sigue incorporando, coherente con sus definiciones, la categoría ayuda de emergencia y no ayuda humanitaria.

Una de las funciones fundamentales del CAD debiera ser, precisamente, el establecer criterios comunes para los donantes y como resultado de esto proponer formas de contabilizar los diversos componentes de la ayuda , también similares. Desde hace años el CAD ha propuesto *Directrices sobre estadísticas* para orientar a los países a la hora de notificar sus desembolsos[19]. En la edición de 1995 se establecía un código (el 070) para que los países incluyeran los fondos destinados a ayuda de emergencia distinta de la alimentaria. Así se definía "la "emergencia" como una situación urgente creada por un suceso anormal a la que un gobierno no puede hacer frente con sus propios recursos y que provoca sufrimiento humano y/o perdida de ganado. Estas situaciones de emergencia pueden ser consecuencia de a) desastres repentinos naturales o provocados por el hombre, o b) la escasez de alimentos derivada de malas cosechas como consecuencia de la sequía, plagas y enfermedades"[20]. Dentro de este apartado se incluía

---

[19] Las últimas editadas en castellano son las *Directrices sobre estadísticas del CAD DCD/DAC (95)* Traducidas por la Oficina de Planificación y Evaluación OPE del Ministerio de Asuntos Exteriores en julio de 1996.
[20] *Ibidem*. P.34...

la ayuda a refugiados tanto en sus países de origen como en países donantes (códigos 106 y 105) acogiéndose a definiciones convencionales sobre el derecho de refugio. Respecto a la ayuda alimentaria no se establecían criterios diferenciadores entre la de emergencia y la estructural o de desarrollo.

En las más recientes propuestas del CAD sobre estas materias se ha avanzado algo en el desglose de los diversos conceptos y así se establecen diferencias entre una ayuda alimentaria de desarrollo (Cód. 060) y una ayuda alimentaria de emergencia que se incorpora al apartado emergencia. De este modo en la actual distribución del CAD la ayuda de emergencia y socorro  (línea I.A.1.4) incluiría la ayuda de emergencia convencional .( Código 070), la ayuda alimentaria de emergencia (Cód. 062) y la ayuda a refugiados, excluyendo medidas de medio y largo plazo. Junto a esto se incorpora la preparación ante desastres como concepto a incluir en el apartado ayuda de emergencia en línea con la Unión Europea.

Este tema de los sistemas y métodos de contabilización de la AOD en general y de aquella destinada a fines humanitarios en particular no es un tema menor ya que no contribuye a dar una idea de claridad y transparencia sobre el sistema internacional de ayuda y se presta a manipulaciones de los datos o a interpretaciones interesadas de los mismos.

### 6.1. El formato de 14 puntos.

Para paliar, en alguna medida, estas inconsistencias entre los diversos sistemas de contabilización de la ayuda , los Estados miembros de la Unión Europea llegaron al acuerdo en 1996, tras la aprobación del reglamento de ayuda humanitaria, de comunicar a ECHO y al DHA todas las decisiones de fondos destinados a  ayuda humanitaria mediante un formulario común: el formato de los 14 puntos. Se pretendía con esta iniciativa conocer todas las operaciones humanitarias puestas en marcha por los Estados miembros y contabilizar más adecuadamente lo dedicado específicamente a ayuda humanitaria.

El Vademecum para rellenar los 14 puntos es bastante exhaustivo y debe ser enviado por los Estados a ECHO y a la DHA (OCHA a partir de 1998) dentro de las 24-48 horas siguientes a la decisión de ayuda. El objetivo explícito es "conocer todas las decisiones de ayuda humanitaria" tomadas por los Estados. Sin embargo, resulta paradójico que el propio Vademecum deja bastante abierto los conceptos. "La definición de lo que constituye ayuda humanitaria – y por tanto debe comunicarse – se deja a los Estados miembros. Sin embargo, por razones de compatibilidad, un apartado del formulario trata de identificar las operaciones  que se ajustan al mandato de ECHO tal y como lo define el reglamento de ayuda humanitaria diferenciándolo de otro tipo de operaciones"[21].

De un modo más detallado el formato de los 14 puntos recoge lo siguiente:

**Formato de los 14 puntos**

1. Donante: Estado que toma la decisión de ayuda.
2. Valor: Monto de la decisión especificando si es en efectivo o en especie.

[21] ECHO, *Vade Mecum for completing the 14 point fax*. Accesible en www. reliefweb.int. Diciembre 1996.

3. País receptor: Especificando cada país si se trata de decisiones regionales.
4. Tipo de desastre o crisis objeto de la decisión: Por ejemplo “crisis de los Grandes Lagos”.
5. Fecha de la decisión y código de la operación.
6. Canal a través del cual se realizará la operación. Por ejemplo si hay ONG involucradas, citarlas; si se trata de los propios Estados o agencias de Naciones Unidas, también.
7. Socio local. Si existe.
8. Area de destino. Concretar la región del país de destino.
9. Descripción de la ayuda. En este apartado hay que incluir en sub-apartados el objetivo, los beneficiarios, el sector o sectores (saneamiento, logística, alimentación, etc.). Este apartado es lógicamente el más complejo y el Vademecum propone diferenciar entre lo humanitario en sentido estricto según el reglamento ( “core humanitarian” se dice) y otros tipos de ayuda aunque se deja muy abierto. También propone diferenciar las fases dentro del llamado “continuum” humanitario: ayuda, rehabilitación, desarrollo.
10. Fuente presupuestaria. El origen de los fondos y el departamento ministerial responsable.
11. Contacto. Persona que puede dar más información y fecha en que la información puede hacerse pública, el llamado “embargo” de la información, muy frecuente en organismos internacionales.
12. Descripción de productos si se trata de ayuda en especie
13. Transporte. Coste del transporte sobre todo si se trata de ayuda en especie.
14. Fecha estimada de llegada de los bienes.

El uso del formato de los 14 puntos que algunos países y organismos utilizan con gran rigor, y otros menos, ha aclarado ciertas cosas y establecido una diferencia entre los conceptos de ayuda humanitaria que permitirían ser incluidos según el reglamento y otro tipo de ayudas que no entrarían en esta consideración. En este segundo tipo de ayudas se incluirían, por ejemplo, las acciones de socorro que algunos gobiernos han emprendido usando las Fuerzas armadas. Las orientaciones del CAD impiden que estos gastos, incluso los derivados de operaciones de paz, sean considerados como AOD pero es un hecho que muchos países incluyen estas operaciones en las que comunican a través de los 14 puntos, con lo que subsisten ciertas diferencias de criterio[22].

La utilización del formato de los 14 puntos y su comunicación rápida a ECHO y la OCHA, así como su publicación en tiempo real a través de Internet, permiten tener una idea bastante aproximada de la reacción de los Estados y organismos internacionales ante las crisis y desastres. Sería deseable para el futuro, que los principales organismos implicados: ECHO, OCHA, CAD, USAID, … a los que estamos haciendo referencia llegaran a un acuerdo para fijar criterios comunes tanto de lo que debe considerarse ayuda humanitaria como del modo de contabilizarla en relación a otros instrumentos de ayuda. Y dado que las ONG son los destinatarios de la mayor parte de los fondos que las opiniones públicas dedican a ayuda humanitaria, que hubiera también una

[22] La inclusión de los gastos derivados de las operaciones de paz como AOD ha dado lugar a ciertos debates en nuestro país y el Senado de España propuso al gobierno en 1995 que estudiara este tema y propusiera al CAD un cambio de criterio. De hecho el CAD en sus Directrices sobre estadísticas permite incluir algunos conceptos de estas operaciones como AOD, pero en campos que tengan que ver con los derechos humanos, la reinserción de desmovilizados, el desminado y otros. También la Ley de cooperación internacional de 1998 recoge las operaciones de paz en el apartado ayuda humanitaria. Para una discusión de este tema ver Francisco Rey, "Visiones de la ayuda humanitaria", *Anuario CIP 1998*, Madrid, Icaria, 1999.

incorporación de las ONG, sobre todo de las más importantes redes de ONG internacionales, a un proceso de este tipo que permitiera una mejor rendición de cuentas (accountability) de todos los fondos y del impacto de la ayuda.

Para lo que no está sirviendo el formato de los 14 puntos es para aumentar la coordinación entre donantes ya que la notificación que los países hacen es siempre posterior a la toma de decisión. En los Estados miembros de la UE se ha planteado este tema pero aún no se han propuesto soluciones.

--------- . . . . . . . -------------

Como vemos, aunque con matices, la ayuda humanitaria se entiende convencionalmente como el conjunto de intervenciones que tienen como objetivo el prevenir y aliviar el sufrimiento humano, realizadas con criterios de imparcialidad, orientación a las víctimas en función de su necesidad, no condicionalidad, etc. y dirigidas tanto a prestar asistencia como protección[23]. Valores bien distintos de los que dieron lugar a la cooperación al desarrollo. Y orígenes históricos y evoluciones también distintos.

El abuso y mal uso del término han contribuido a crear confusión y, en alguna medida, a hacerle perder cierta legitimidad. Raro es el día en que en alguna noticia de los medios de comunicación no se hace alguna referencia al término humanitario, ya sea la petición de no extradición para el ex dictador Pinochet, la venida a España de una niña descendiente de españoles para ser operada ya que en su país de origen, Senegal, no es posible, la actuación tras los sucesos de El Ejido, los bombardeos de la OTAN sobre la República Federal de Yugoslavia y otras muchas cuestiones de muy distinta índole. Unas claramente humanitarias y otras.... menos.

## 7. Lo humanitario en relación a otros enfoques e instrumentos de ayuda.

Por supuesto que el humanitarismo, la acción humanitaria se relaciona y tiene que ver con otros muchos ámbitos de la acción internacional y de la acción humana en general pero tiene una cierta especificidad y debe tener, por tanto, una cierta autonomía

En primer lugar, se relaciona con el humanismo y los **Derechos Humanos**: ambos parten del mismo concepto del ser humano como sujeto de derechos y de la universalidad de éstos, pero para algunos " lo humanista y lo humanitario emanan de dos moralidades muy diferentes que han sido confundidas, manipuladas e instrumentalizadas para crear las condiciones necesarias para justificar acciones tan dispares como las Cruzadas, la operación Lifeline Sudán, la colonización y la descolonización europeas, la intervención estadounidense en Granada o el bombardeo de Kosovo"[24]. Para esta corriente. entre humanitarismo y humanismo hay una dicotomía ética: "el humanismo abarca a la especie humana en general , el humanitarismo pertenece al dominio de las víctimas" y más adelante "unos intentan humanizar el mundo y los otros la guerra; unos se preocupan por la calidad de vida, otros por la vida misma; unos hablan de derechos, los otros de salud; el humanismo reconoce a los humanos por las caracteristicas biológicas que comparten (todos los hombres son

[23] Algunos proponen hablar de acción humanitaria incluyendo en ella las actividades de denuncia y "advocacy" junto a la asistencia y ayuda. A los efectos de este artículo no nos parece muy relevante reconociendo que el término es más omnicomprensivo.
[24] Jordi Raich," Evolución ética de la idea humanitaria", *Papeles de Cuestiones Internacionales,* nº 68, Madrid, 1999

iguales), en el humanitarismo el elemento unificador es el dolor (todas las víctimas son iguales)"[25].

Al margen de que reconozcamos las diferencias de enfoque entre ambos tipos de acción que perviven desde su origen y que dan lugar a debates entre las diversas organizaciones lo que nos interesa destacar aquí es la necesidad de complementariedad entre ambas. Distintas si, pero no incompatibles. Para el propio Raich el problema surge cuando "las organizaciones humanitarias contemporáneas intentan inconscientemente combinar lo incombinable: dos moralidades intrínsecamente antagonistas en las que se basan las doctrinas humanistas y humanitaria. Disecar el moderno animal bicéfalo puede ayudarnos a comprender mejor el boom caritativo que vivimos; sus mensajes ambiguos y contradictorios; la excitación de la sociedad occidental por todo lo que lleve la etiqueta humanitaria; la confusión moral reinante, y las peleas existentes entre gobiernos, organizaciones oficiales, ONG, etc."[26].

Otras opiniones no son tan drásticas e incluso se propone cada vez más incorporar la dimensión de los derechos humanos a las operaciones humanitarias.[27] La evidencia de la que parte el documento de ECHO y las reflexiones de muchas ONG es clara: la ayuda humanitaria por si sola no responde a las necesidades que plantean las actuales emergencias complejas en las que la violación sistemática de los derechos humanos , fundamentalmente, de la población civil es un objetivo y no solo un efecto del conflicto. La relación de la AH con los derechos humanos es sin duda, un tema de futuro pero la experiencia muestra las dificultades de la tarea. Y como en otros ámbitos de la AH el problema no es si hay que hacerlo sino de cómo hacerlo.

### 7.1. La relación entre la ayuda humanitaria y el desarrollo: el debate continúa.

La relación que nos interesa destacar más a los efectos de este artículo es, sin embargo, la relación entre la acción humanitaria y la cooperación al desarrollo y más en concreto con el resto de instrumentos que componen la AOD. En la visión tradicional, sobre todo cuando se hace sinónimo de ayuda de emergencia, la ayuda humanitaria no se ha considerado, estrictamente, cooperación al desarrollo ya que tendría una función meramente asistencial y se llevaría a cabo en situaciones de emergencia y conflicto en las que no se dan las condiciones necesarias para el desarrollo[28]. La excesiva división que ha habido durante décadas entre las organizaciones de desarrollo y las específicamente humanitarias e, incluso, en el seno de las organizaciones que trabajan en los dos ámbitos entre los "humanitarios" y los de "desarrollo", ha ido creando formas de trabajo y enfoques diversos que ahora se pretenden superar.

Han ido surgiendo así, diversas propuestas que tratan de avanzar en la complementariedad de ambos tipos de intervención, dando una lógica más integral a los dos tipos más relevantes de actuación en cooperación internacional: la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo, de modo que puedan establecerse sinergias y

---

[25] *Ibidem*, p14.
[26]Ibidem. p.16.
[27] Ver a este respecto el informe elaborado por ECHO "Towards a human rights approach to European Commission Humanitarian Aid?". *ECHO Discussion paper*, mayo 1999.
[28] Manuel Gomez Galan y José Antonio Sanahuja, *El sistema internacional de cooperación para el desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*, CIDEAL, Madrid, 1999, p. 33.

no absurdas competencias que solo han ido en perjuicio de las poblaciones beneficiarias.

El llamado continuum humanitario ha sido, hasta ahora, el enfoque que más ha centrado la atención de los organismos de ayuda y cooperación y, aunque se hacen de él muchas interpretaciones y críticas, ha tenido la virtud de provocar un debate y una práctica diferente en la mayor parte de instituciones tanto gubernamentales como no gubernamentales[29].

En la visión convencional la relación entre la ayuda humanitaria – entendida solo como de emergencia – y la cooperación para el desarrollo, se presentaría dentro de un proceso lineal con lógicas diferentes en las que ayuda de emergencia, rehabilitación, cooperación para el desarrollo y preparación ante desastres serían las fases de este proceso. Desde esta perspectiva secuencial, el problema central es el asegurar una transición armónica entre las distintas etapas así como entre los agentes de ejecutar cada una de las fases que suelen ser distintos. A eso se llamaría el continuum[30] humanitario.

Desde la perspectiva de algunos donantes interesados no solo en los aspectos de fondo sino en los problemas administrativos y en la distribución de competencias entre diversos organismos esta visión lineal puede resultar útil. Así, en el caso de la Comisión Europea la publicación del informe sobre la Vinculación de la Ayuda la Rehabilitación y el Desarrollo en 1996 [31]contribuyó a la aprobación de nuevos reglamentos y partidas presupuestarias específicas para cada etapa del proceso gestionadas con cierta independencia unas de otras Si esto se hace con criterios de complementariedad, coherencia y coordinación como propone la Comisión, esta distribución puede ser eficaz[32].

El modelo de continuum, por otra parte, puede ser útil en ocasiones para enfrentar las consecuencias de desastres naturales o de situaciones de crisis producidas por circunstancias relativamente aisladas como inundaciones, huracanes, etc., pero no es , en general, válido para la mayor parte de situaciones donde es necesaria la asistencia humanitaria.

La actual concepción de los desastres rompe con el esquema tradicional de un origen monocausal que afectaba indiscriminadamente a la población. Por el contrario, hoy entendemos el riego de sufrir un desastre como función de dos variables al menos: la amenaza y la vulnerabilidad. Las amenazas pueden ser fenómenos naturales o producidos por el ser humano y en ocasiones escapan a nuestro control. La vulnerabilidad es siempre una construcción social y sobre ella y sobre la creación y

---

[29] Para una discusión en profundidad sobre el tema ver José Antonio Sanahuja, *La vinculación entre los socorros, la rehabilitación y el desarrollo: más allá del "continuum humanitario*, documento de discusión para la Comisión de Desarrollo de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, agosto , 1999, (mimeo).

[30] Para rizar el rizo, otros hablan de *contiguum* recalcando el hecho de que diversos tipos de intervención pueden coexistir , pero ese debate en torno a "latinajos" es más formal que otra cosa y tiene poca trascendencia.

[31] Comisión de las Comunidades Europeas. "La vinculación de la ayuda la rehabilitación y el desarrollo" (VARD). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. COM (96) 153 final. Actualmente está en discusión un nuevo documento de la Comisión sobre el mismo tema tratando de concretar más y dar orientaciones más prácticas sobre políticas.

[32] María Muñiz, "Los nuevos Reglamentos de la política comunitaria de cooperación", *Revista Española de cooperación*, nº 1, Madrid, 1997.

fortalecimiento de capacidades podemos actuar. Como resume Sanahuja “en otras palabras lo que convierte un hecho físico-natural – sea terremoto, inundación, huracán, ciclón o sequía- en un desastre es tanto la magnitud de ese hecho como la situación de vulnerabilidad de las personas y las comunidades a las que golpea y las capacidades con las que cuentan”[33].

Si es dudoso que la idea de continuum sea aplicable a desastres de fuerte componente natural, está claro que no lo es a las crisis contemporáneas y conflictos del momento actual y a lo que se ha dado en llamar emergencias complejas. Por su carácter multidimensional, por ser resultado de la acción humana, por tener un contenido esencialmente político, por involucrar numerosos actores, entre otras razones, no resulta eficaz el enfoque lineal que la idea de continuum propone. El propio CAD es bastante crítico con la idea de continuum “ ya que “la experiencia confirma que los conflictos sociales profundamente enraizados no siguen ninguna pauta, modelos predecibles ni ciclos. Muchas de las medidas para la prevención de conflictos y la construcción de la paz podrían ser también útiles para alcanzar una paz duradera después del conflicto”[34].

Frente a la idea de continuum se ha propuesto la de “desarrollo en situaciones de conflicto” que trata de enfatizar la idea de que en la actual tipología de conflictos es necesario fortalecer las capacidades de la población durante el conflicto para poder sobrevivir con los propios medios y así poder realizar una contribución positiva al proceso de paz y desarrollo[35]. También esta idea a recibido críticas como las de Duffield que argumenta que el desarrollo en situaciones de conflicto ”refleja el acomodo de los gobiernos donantes y de las organizaciones de ayuda a las situaciones de crisis permanente y/o guerra provocadas por el fracaso de un modelo de desarrollo y de unas relaciones norte-sur incapaces de generar Estados y sociedades viables, basados en la equidad y la inclusión “[36].

Con una óptica más pragmática y tal vez más eficaz, el CAD ha terciado en este debate en diversos apartados de las Directrices. Su enfoque es valorar cual de los instrumentos es más conveniente en las diversas fases en la evolución de una situación de crisis, sobre todo en las emergencias complejas. Así, según el CAD, “ hemos visto que la ayuda humanitaria no puede sustituir un compromiso y una acción de carácter político y sostenido para evitar las crisis y apoyar la paz. Los organismos humanitarios, al tratar de responder a las necesidades de las poblaciones vulnerables en situaciones de conflicto, se enfrentan de forma cada vez más creciente a dilemas morales. La cooperación para el desarrollo también debe desempeñar una función en la prevención de los conflictos y la construcción de la paz, junto con todos los demás instrumentos de que dispone la comunidad internacional, tanto económicos como sociales, jurídicos, medioambientales y militares. Hacen falta todos los instrumentos de la comunidad internacional que puedan atacar a las raíces de estas crisis. La comunidad humanitaria no puede ser el único vehículo para responder a las crisis complejas. Existe una clara necesidad de respuestas internacionales más coordinadas, coherentes e integradas, entre gobiernos, y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales (ONG).

---

[33] Sanahuja, OP.Cit. p.9.
[34] Comité de Ayuda al Desarrollo *Directrices del CAD sobre los conflictos la paz y la cooperación para el desarrollo,* Ministerio de Asuntos Exteriores, 1999, Madrid, p.23.
[35] Para profundizar en los debates sobre este tema ver VV.AA, *Desarrollo en Estados de Guerra*, Icaria Editorial, Barcelona , 1998.
[36] Marc Duffield, "Complex emergencies and the crisis of developmentalism", Simon Maxwell y M. Buchanan- Smith (eds), *IDS Bulletin: Linking Relief and Devel*opment, Vol. 25, nº 3, octubre, p. 38-45.

Los países en desarrollo son en última instancia los responsables de su propio desarrollo. Hay que respetar este principio esencial de la cooperación para el desarrollo, incluso en países en crisis, e incluso cuando reina la división y las capacidades locales están gravemente debilitadas. La tarea de la ayuda internacional es contribuir a fortalecer las capacidades locales de cada país. Esto debe hacerse de forma ecuánime y de modo que fomente la participación general de toda la sociedad. Esto también significa garantizar que los programas abordan las necesidades especiales de las mujeres, los niños y los jóvenes, que a menudo sufren la peor parte de las consecuencias del conflicto". [37]

Este énfasis en el fortalecimiento de capacidades y en su complemento, la reducción de vulnerabilidades es uno de los puntos clave de acuerdo entre la mayor parte de los organismos de ayuda en estos momentos y de los ámbitos donde puede haber un trabajo común de "desarrollistas" y "humanitarios" con un enfoque integrado[38].

En este contexto, el CAD también analiza las relaciones entre ayuda y conflicto y entre desarrollo y conflicto llegando a la conclusión de que "el declive económico prolongado puede ser una fuente de conflicto. Por otra parte, el crecimiento económico por si solo no impide ni resuelve los conflictos violentos, y a veces puede incluso intensificar las tensiones en la sociedad. Los esfuerzos destinados a la cooperación para el desarrollo deben tratar por todos los medios de lograr un entorno de estabilidad estructural que sirva de base para un desarrollo sostenible. Este concepto abarca los objetivos, que se refuerzan mutuamente, de la paz social, el respeto a los derechos humanos, la rendición de cuentas por parte de las fuerzas armadas y el desarrollo social y económico general y compartido; respaldados por unas estructuras políticas dinámicas y representativas capaces de gestionar el cambio y de resolver las disputas por medios pacíficos "[39].

Así pues, las relaciones entre ayuda humanitaria y cooperación para el desarrollo no deben ser vistas como algo lineal sino como algo que debe tratar de adecuarse, en cada caso, a la dinámica de la crisis o del conflicto.

Si analizamos el propio Código de Conducta de las ONG veremos que trata de huir de una vieja concepción exclusivamente asistencialista de la ayuda e incorpora aspectos que han sido clásicos en la cooperación para el desarrollo pero que no lo eran de la ayuda humanitaria. Aspectos como el respeto a las costumbres locales, el fomento de las capacidades locales, la participación de los beneficiarios, la reducción de la vulnerabilidad ante futuros riegos, etc. (puntos 5,6,7,8) surgen de un análisis autocrítico de la ayuda convencional y tratan de incluir elementos de desarrollo.

## 8. Del debate a la acción: diversos actores, problemas similares.

La evolución de los conceptos sobre ayuda humanitaria ha tenido influencia en los organismos internacionales y, en general, en el sistema internacional de cooperación al desarrollo. Analizar, aunque sea someramente, esta influencia, la realidad actual del discurso y la práctica en los diversos organismos y las perspectivas de evolución en el futuro puede sernos de gran utilidad.

---

[37] CAD, Op. Cit. p. 22

[38] Para una discusión sobre el tema de la vulnerabilidad ver Karlos Pérz de Armiño, "Vulnerabilidad y desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de Africa", *Hegoa Cuadernos de trabajo*, HEGOA, Bilbao, 1999.

[39] CAD, Op. Cit. pp. 23

**8.1. Las Naciones Unidas. Una coordinación que nunca llega.**

Afrontar el reto humanitario: hacia una cultura de la prevención es el sugerente título con el que comienza el primer capítulo de la Memoria Anual de la ONU de 1998[40] presentada por su Secretario General Kofi A. Annan. Deja así claro el Secretario General que los grandes retos de la organización para el futuro se centran en la prevención de los conflictos y los desastres naturales y en la acción humanitaria .

Dentro del Sistema de las Naciones Unidas la incorporación de los temas humanitarios ha sido, como en el resto de donantes, algo tardía. La UNDRO (Organización de las Naciones Unidas para el socorro en los desastres) centró su labor hasta los años noventa en los desastres naturales, compartiendo su labor con el resto de Agencias como la OMS, UNICEF y otras. No es hasta 1992 con la creación del Departamento de Asuntos Humanitarios (DHA) cuando se crea un organismo dentro del sistema con funciones de coordinación de las labores humanitarias. La sustitución en 1998 del DHA por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) rebaja las funciones anteriores del DHA, pero al mismo tiempo clarifica las funciones de coordinación del mismo. Las funciones principales de la OCHA son: coordinación de la acción humanitaria, desarrollo de políticas sobre el tema y la promoción de la acción humanitaria.

En los años noventa se celebró también el Decenio Internacional para la  Prevención de los Desastres Naturales que culminó con un foro en Ginebra en julio de 1999 en el que se aprobó una estrategia general para la reducción de desastres en el siglo XXI que fue aprobada por el Consejo Económico y Social y que propone continuar las actividades coordinadas y multisectoriales de las Naciones Unidas para reducir los efectos de los desastres.

En su actual estructura y funciones la OCHA divide su trabajo, precisamente, en dos grandes apartados: emergencias complejas y desastres naturales. La labor coordinadora de OCHA y , en general, del sistema de Naciones Unidas parece irse abriendo paso poco a poco con dificultades como mostrarían los siguientes datos:

- El Sistema de Llamamientos Unificados Interinstitucionales (CAP en la jerga onusiana) va consolidándose paulatinamente. La OCHA consiguió realizar el llamamiento general para 1999 en diciembre de 1998 y a 31 de julio de 1999 tenía ya cubiertos el 49% de cantidad global solicitada. Sin embargo la respuesta de los gobiernos donantes fue muy desigual y si no se cuenta la cantidad destinada a crisis humanitarias en la región de los Balcanes, la respuesta fue de solo el 31,6 %, ligeramente superior a la de 1998. Como manifiesta Kofi Annan en su presentación de la Memoria de Naciones Unidas "causó particular desaliento la escasa respuesta a que dieron lugar las crisis de Africa en un momento en que muchos países donantes disfrutaba de periodos de prolongada prosperidad"[41]. Este dato, estremecedor, habla por si solo del reciente uso de la ayuda humanitaria como instrumento "realista" de política exterior en detrimento de los fines, que al menos retóricamente, deben

[40] ONU "Prevención de la Guerra y los desastres: un desafío mundial que va en aumento". Memoria anual sobre la labor de la organización, Departamento de información pública de las Naciones Unidas, Nueva York, 19999.
[41] Naciones Unidas, Op. Cit. pp.75.

impregnarla: orientación hacia las víctimas, no discriminación, imparcialidad, no condicionalidad, etc..

- Naciones Unidas ha tratado de dar un enfoque más coordinado y coherente a las diversas cuestiones que tienen que ver con el entorno necesario para la acción humanitaria: libertad de acceso a las víctimas, negociaciones con las partes en conflicto, respeto de los principios humanitarios,. Además coincidiendo con el aniversario de los Convenios de Ginebra el Consejo de Seguridad celebró dos reuniones abiertas sobre la observancia y aplicación de las normas del Derecho Humanitario y la protección de las poblaciones civiles en los conflictos.
- Se inició un proceso de discusión entre las diversas agencias de Naciones Unidas para el tema de los desplazados internos, ya que no existe ningún organismo con competencia específica sobre esta cuestión. Tratando de coordinar la labor de ACNUR y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se han iniciado diversas acciones que permitan asignar responsabilidades en caso de crisis con gran número de desplazados internos. Al mismo tiempo se han elaborado estudios sobre países afectados por este problema y un compendio de prácticas eficaces basadas en experiencias de terreno.

Pese a estos avances en materia de coordinación, la propia complejidad del Sistema de Naciones Unidas hace que se haya avanzado poco en el trabajo conjunto entre las agencias dedicadas al desarrollo sobre todo el PNUD y las humanitarias. El sistema de llamamientos consolidados interagencias está contribuyendo a un cierto avance pero aún de modo insuficiente.

En el otro gran ámbito de trabajo de las Naciones Unidas en materia humanitaria, el de las operaciones de paz ha habido recientes cambios con la publicación del Informe del Panel de expertos independientes sobre **Operaciones de Mantenimiento de la Paz** el pasado 23 de agosto[42]. Las principales recomendaciones del Informe van en el sentido de:

* Dar más poder y autonomía política al Department. of Peacekeeping Operations (DPKO) en la ONU.

* Aprobar mandatos que sean imparciales pero no necesariamente neutrales, especialmente si una de las partes en conflicto usa la violencia.

* Cuando el Consejo de Seguridad de la ONU decide autorizar una misión de mantenimiento de la paz, esta debe tener el firme compromiso de cumplir su mandato y debe contar con los medios, inclusive militares, para ello.

* Definir una estrategia de "despliegue rápido y efectivo" que permita situar en 30 días tropas en el terreno para misiones tradicionales de mantenimiento de la paz y 90 días para misiones más complejas

* Impulsar a los Estados miembros a crear fuerzas de aproximadamente 3.000/5.000 efectivos que puedan estar disponibles para misiones de la ONU en 30 días.

* Establecer una lista de efectivos militares y policiales que puedan ser llamados con urgencia, *on-call list*, para actuar en siete días y que ayuden a poner en marcha operaciones de mantenimiento de la paz.

* Autorizar unos fondos de 50 millones de dólares al Secretario Gral. de la ONU para que comience a planificar operaciones de paz con anticipación.

* Asegurar que las operaciones de paz tienen fondos suficientes para ir acompañadas de proyectos rápidos que mejoren las condiciones de vida de las personas en las zonas

[42] Información sobre el Panel, miembros, recomendaciones, resúmen y texto completo en: <http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/menu.htm>

afectadas.
* Crear un grupo de trabajo (*task force*) para cada misión en las que se combinen análisis político, operaciones militares, policía civil, asistencia electoral, ayuda a los refugiados y desplazados, información pública, logística, finanzas y reclutamiento.

En una primera lectura las recomendaciones parecen bastante lúcidas y razonables vistas las limitaciones y los fracasos de muchas de las operaciones de paz de la década pasada. En cualquier caso es aún pronto para valorar su impacto real.

**8.2. El Comité de ayuda al desarrollo (CAD) de la OCDE**.

Coincidiendo con la nueva tipología de conflictos y el agravamiento de las Emergencias complejas en los años noventa, el Comité de ayuda al desarrollo de la OCDE (CAD) comenzó a preocuparse también por el efecto sobre el desarrollo de los conflictos, y en general sobre la necesidad de dar coherencia y complementariedad a los diversos instrumentos de la ayuda incluyendo , por supuesto, la ayuda humanitaria. Fruto de esta preocupación fue la creación en el seno del CAD del grupo de trabajo sobre la relación entre los conflictos, la ayuda humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo que desde 1995 ha producido diversas posiciones y documentos que reflejan la posición de los países donantes sobre estos temas.

El resultado más importante del Grupo Especial fue, como se ha dicho, la publicación en 1997 de la *Directrices del CAD sobre los conflictos la paz y la cooperación para el desarrollo*, que fue acompañada de una *Declaración de principios de los Ministros de Desarrollo y otros altos cargos de los organismos de cooperación de los países de la OCDE*, que resume los elementos esenciales de las Directrices y establece los compromisos y acciones claves necesarias para responder a la necesidad de prevenir los conflictos y construir la paz.

En efecto, tras la publicación en 1996 del informe del CAD *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*[*], se propuso un enfoque común hacia la cooperación para el desarrollo. Este enfoque de carácter general, que ha marcado el trabajo del CAD durante estos años, puede desempeñar también un papel vital en relación a la actuación en el ámbito de los conflictos y en la construcción de la paz, y se fue concretando en las *Directrices y la Declaración de Principios.*

Para el CAD, aunque con sus particularidades, la ayuda humanitaria es un instrumento de la ayuda al desarrollo que debe utilizarse en ciertas situaciones en las que tiene ventajas comparativas con otros. Lo interesante del trabajo del CAD en este terreno es que tras varias décadas en las que no prestó atención al asunto, desde el año 1995 ha desplegado un enorme trabajo de producción de doctrina sobre diversos aspectos de la relación ayuda desarrollo. En esta línea, el CAD ha ido publicando documentos sobre la reducción de los gastos militares y su papel en el desarrollo, sobre la participación de los militares en las operaciones humanitarias y el uso de medios militares en ellas analizando sus ventajas y desventajas, sobre el uso de incentivos y "desincentivos" como estrategias para promover

[*] Hay versión española con el título de "La cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI", editada en México.

el desarrollo y más recientemente materiales sobre evaluación de la ayuda en emergencias complejas o sobre la creación de un "ombudsman" humanitario[43].

Las conclusiones de muchos de estos trabajos reflejan la preocupación del CAD por situar la ayuda en un contexto más amplio pero restringiendo su uso a los fines estrictamente humanitarios. El CAD también ha visto con preocupación el crecimiento de los fondos de ayuda humanitaria en momentos de "fatiga de la ayuda" – esto es, el declive tendencial de los presupuestos de AOD y las dudas crecientes respecto a su efectividad- que se observa tras el fin de la guerra fría[44].

En definitiva, el CAD ha sido más sensible que la mayor parte de los Estados miembros del mismo para tratar de mantener los montos de ayuda al desarrollo y el uso más riguroso del conjunto de instrumentos de ayuda. El problema es que muchas de sus recomendaciones e informes no se plasman luego en las políticas de los países que lo componen.

### 8.3. La ayuda humanitaria de la Unión Europea. ¿En la encrucijada?.

Los orígenes de la ayuda de emergencia de la Comunidad Europea se remontan , prácticamente, a la propia creación de la Comunidad, pero no es hasta 1992 con la creación de ECHO (Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea) que la Comunidad se dota de un instrumento específico para hacer frente a las crisis humanitarias. No es, por supuesto, casual este surgimiento que trata de adecuar la maquinaria de la Comisión a nuevos retos y problemas: aumento de emergencias complejas, crisis en los Balcanes, agravamiento de la situación en Los Grandes Lagos, etc. Con la aprobación del Reglamento de ayuda humanitaria en 1996[45], se consolida esta acción humanitaria de la Comunidad y se la dota de la base jurídica adecuada. De este modo la Comisión Europea ha contado desde 1992 con un instrumento ágil y eficaz para responder a los desastres naturales y los conflictos armados y otras situaciones similares.

Sin embargo, en algunas ocasiones, la ayuda humanitaria se ha convertido en una suerte de acción sustitutoria en situaciones que hubieran requerido una respuesta política por parte de la Comunidad Europea. Recordemos el inicio del conflicto en los Balcanes tras la separación de Croacia y Eslovena de la República Federal Yugoslava y la falta de acuerdo entre los países de la Comunidad Europea de la época para abordar de modo común las consecuencias políticas de esta separación. La Comisión Europea destinó a paliar las desastrosas consecuencias del conflicto enormes cantidades de dinero a través de ECHO pero fue muy poco activa, sobre todo en las primeras fases del conflicto, en la propuesta de soluciones políticas al mismo.

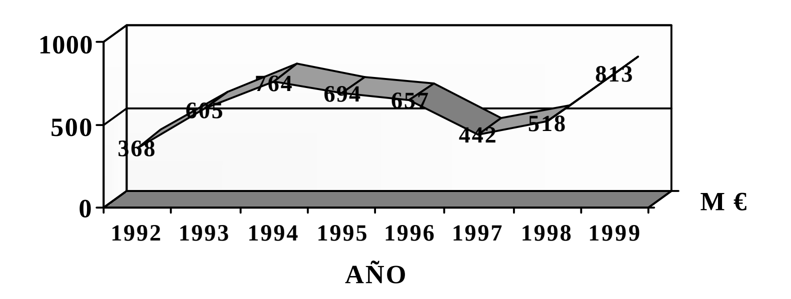
Durante estos años, del 1992 a 1998 la UE se ha convertido en el primer donante mundial de ayuda humanitaria (sumando las aportaciones de los Estados miembros y la de la Comunidad), y a través de ECHO ha podido impulsar numerosas operaciones en

---

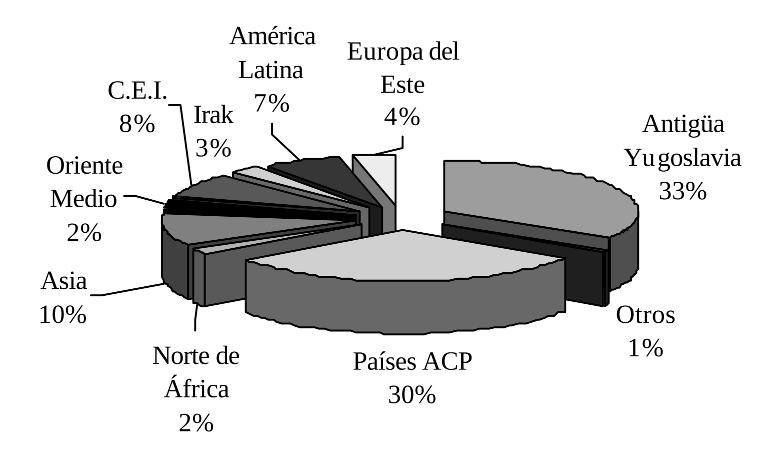
[43] Ver Francisco Rey y Mabel Gonzalez Butelo, *El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y los conflictos, la paz y la cooperación para el desarrollo*, Ministerio de Asuntos Exteriores, pendiente de publicación.

[44] Manuel Gomez Galán y Jose Antonio Sanahuja, Op. Cit. pp.105.
[45] Reglamento (CE) nº 1257/96

todo el mundo y la estructura , modos de trabajo, enfoques, criterios, etc. ha permanecido relativamente estable[46].




Estos fondos se han distribuido de modo geográfico del siguiente modo.




La distribución es reflejo de una política de concentración de recursos en ciertas zonas, básicamente los Balcanes y la Región de Los Grandes lagos, que ha comenzado a diversificarse a partir de 1998 hacia otras zonas con grandes necesidades en materia humanitaria como Asia o la CEI.

**8.3.1. La evaluación de la ayuda humanitaria comunitaria.**

Junto a lo puramente cuantitativo el propio Reglamento de ayuda humanitaria de 1996 incluía en su artículo 20 el compromiso por parte de la Comisión de presentar al Parlamento Europeo y al Consejo una evaluación global de las acciones financiadas por la Comunidad con arreglo a ese Reglamento, tres años después de su entrada en vigor. También recogía la necesidad, en su caso, de proponer sugerencias y propuestas de modificación que surgieran de la experiencia evaluada. Consciente de que quedaba un

[46] Todos los datos de ECHO proceden de ECHOSTAT suministrados por el funcionario de ECHO Pablo Ibañez a quien agradecemos su colaboración.

periodo sin cubrir, el anterior al Reglamento, el Consejo solicitó también una evaluación de toda la ayuda comunitaria al desarrollo entre 1991 y 1996 incluyendo la ayuda humanitaria. Pues bien, en 1999 la Comisión presentó al Parlamento y al Consejo el fruto de estas evaluaciones del que se pueden extraer, como veremos, algunas conclusiones[47]. La Comisión, como es habitual, realizó sus comentarios y aportaciones a las evaluaciones y sus propuestas de cara al futuro.

La primera conclusión de importancia de las evaluaciones, que es compartida por la Comisión, es que el Reglamento de ayuda humanitaria de 1996 es "básicamente adecuado y sigue siendo válido". Una mayor codificación podría ir en detrimento de la necesaria flexibilidad de la AH que tan útil, se dice, ha resultado en el pasado. Lo importante es establecer el compromiso con los principios recogidos en el Reglamento, mejorando los modos de actuación pero sin cambiarlo. Los comentarios de la Comisión a este respecto son claros pero al mismo tiempo sorprendentes ya que se considera que "aún estando de acuerdo en que la AH constituye una parte importante de la imagen externa de la UE, se considera importante que la AH se mantenga a distancia de la política exterior para proteger su imparcialidad y tiene la intención de seguir desarrollando directrices a este efecto".

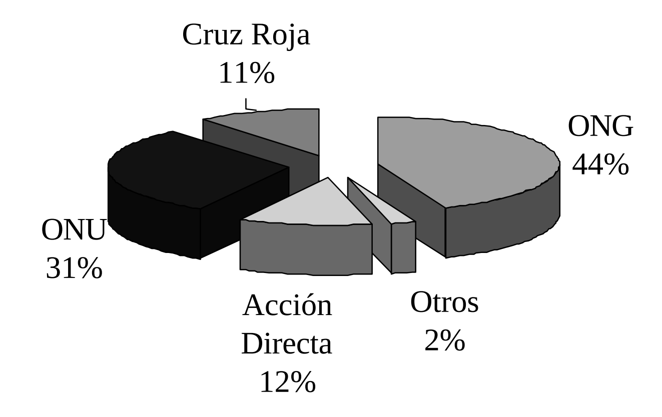
En segundo lugar respecto del mandato, el estatuto y el cometido de ECHO se hacen muchas consideraciones de interés. ECHO desde su creación ha debido adaptarse a un escenario internacional cambiante y lo ha hecho de modo eficaz aunque , aveces, las expectativas que se depositaron en su actuación fueron muy superiores a la capacidad y a las que razonablemente cabría esperar. La existencia y el estatuto de ECHO siguen estando ampliamente justificadas.

En tercer lugar aunque el Reglamento permite que sea la Comisión quien ejecute directamente las actividades de asistencia, en la práctica ECHO canaliza ésta a través de sus socios operativos (ONG, Sistema de Naciones Unidas, Cruz Roja) mediante el Acuerdo Marco de Asociación. Esto se valora como algo original y positivo y el análisis de cómo han evolucionado esta financiación es interesante, pues refleja una clara tendencia a financiar las ONG y una tendencia a la baja para los organismos de Naciones Unidas.

---

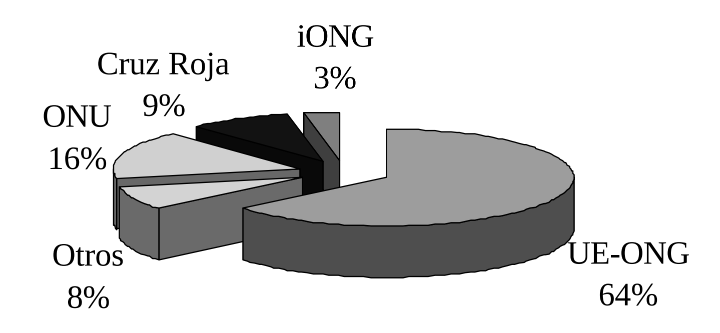
[47] Comisión de las Comunidades Europeas, " Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europea, Evaluación y futuro de las actividades humanitarias de la Comunidad", Bruselas, COM (1999)468 final de 26.10.1999

Distribución de recursos entre los socios de ECHO 1.993-1.996:




Esta distribución cambió en el periodo 1997-1999 del siguiente modo:

Distribución de recursos entre los socios de ECHO 1.997-1.999:




Donde UE-ONG son ONG de la Unión Europea y iONG otras ONG internacionales.

El debate entre los países nórdicos, más proclives a la financiación de las agencias de la ONU , y los países del Sur de Europa, favorables a las ONG europeas es ya un "clásico" en lo debates sobre la ayuda comunitaria.

Tal vez el aspecto que más nos interese de las evaluaciones y de la respuesta de la Comisión es el de las llamadas "zonas grises", es decir aquellos programas o proyectos situados a caballo entre la ayuda humanitaria y el desarrollo. Debido a la velocidad y flexibilidad para financiar operaciones por parte de ECHO y a la lentitud de los otros instrumentos de la UE, ECHO ha ido ocupando estas zonas grises con proyectos de rehabilitación, reconstrucción y otros lo que para los evaluadores resulta insostenible.

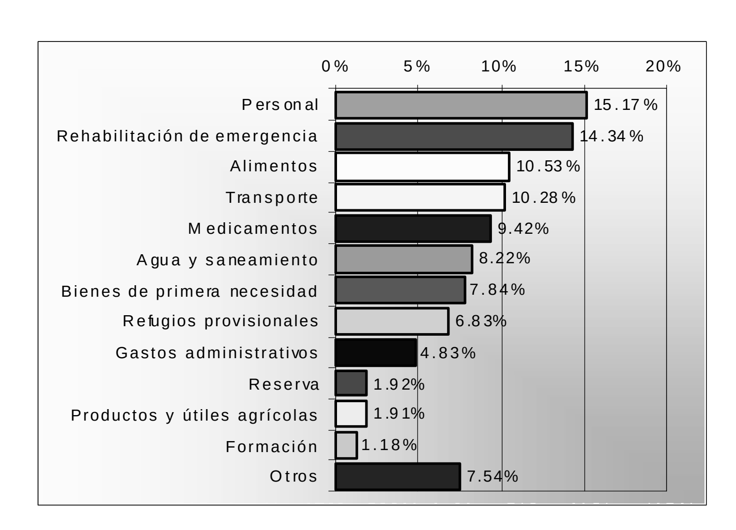
Para tratar de resolver este tema se han considerado tres opciones: la vuelta a una definición más estricta de la ayuda de emergencia; una llamada estrategia de doble vía en el marco de la propia ECHO; o la creación de una estructura de planificación a largo plazo fuera de ECHO responsable de estas acciones en la zona gris. La segunda opción

parece ser la que cuenta con más adeptos argumentando que un ECHO más consciente y seguro de su papel humanitario puede incrementar su impacto en el largo plazo, desarrollando una visión más estratégica y una mejor supervisión de resultados. La nueva Comisión Europea con la creación de la DG Desarrollo y una agrupación de las funciones de ECHO y la antigua DG VIII bajo el mandato de un mismo Comisario debería, al menos en teoría, servir para dar mayor coherencia a esta cuestión de las zonas grises.

La Comisión recalca en sus respuestas la necesidad de vincular la ayuda humanitaria y el desarrollo lo que constituye un reto para todos los donantes, y reafirma su compromiso de que todos los servicios implicados en programas de cooperación para el desarrollo concedan prioridad al objetivo de colmar el intervalo de la transición de modo que ECHO pueda aplicar una estrategia efectiva de salida en el momento concreto más temprano.

De hecho, la financiación a actividades de rehabilitación, aunque se matice que de emergencia, ha sido una de las partidas más grandes de la financiación de ECHO.

## Desglose de los gastos en 1.999:




La Comisión ha tratado por diversas vías de resolver este tema pero de modo todavía poco satisfactorio. La Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento y al Consejo de mayo de 1993 sobre un "programa especial de apoyo a la rehabilitación de los países en desarrollo" destacaba ya el carácter específico y la importancia de las necesidades de ayuda a la rehabilitación y reconstrucción en los países que han sufrido graves destrucciones como consecuencia de períodos de guerra, de problemas civiles o de desastres naturales y motivó que el Consejo de Desarrollo de diciembre de 1993 estudiara el tema y definiera ciertos criterios, condiciones y objetivos para esa ayuda y subrayara la necesidad de hacerla en colaboración con los estados miembros[48].

Fruto de aquellas decisiones se fueron aprobando en el Parlamento Europeo, desde 1994, diversas partidas presupuestarias dentro del presupuesto comunitario para la financiación de programas de rehabilitación: B7-3210 para programas de rehabilitación

[48] Francisco Rey Marcos, "La política de rehabilitación de la Unión Europea: el caso de Guatemala" en Mariano Aguirre y Tamara Osorio (eds), *Después de la Guerra*, Icaria, Madrid, 1999.,

en África Austral y B7-6410 para acciones de rehabilitación y reconstrucción en los países en vías de desarrollo (PVD).

En noviembre de 1996 tras su discusión en el Parlamento Europeo se publica, por fin, el Reglamento (CE) Nº 2258/96 sobre acciones de rehabilitación y reconstrucción a favor de los países en desarrollo que dota de base política y jurídica las acciones de cooperación en este ámbito de la UE.

Pese a ello, al no existir claridad sobre hasta donde llega el mandato de ECHO y donde comienza el de otros servicios encargados de la administración de esas líneas presupuestarias, los problemas han subsistido.

La conclusión global más importante de las evaluaciones es que hay que seguir avanzando en las "famosas tres c" de la cooperación europea: coherencia, coordinación y complementariedad mejorando la articulación entre los diversos instrumentos y las sinergias entre ellos. Nada nuevo si tenemos en cuenta que estas tres c, y sobre todo la coherencia son ya clásicas en los planteamientos de la Unión Europea. Ya el TUE en su artículo 130V del Título XVII (178 en el TCE actual) tocaba este tema expresando que "La Comunidad tendrá en cuenta los objetivos contemplados en el artículo 130 U (cooperación al desarrollo) en las políticas que aplique y que puedan afectar a los países en desarrollo".

Este artículo, llamado precisamente artículo de la coherencia ha sido la base para buscar la coherencia entre políticas con objetivos tan diversos y en ocasiones contrarios como la Política Agrícola Común (PAC), la Política de Pesca y otras con la Política de desarrollo. [49] En la reciente Comunicación de la Comisión sobre Política de Desarrollo de la Comunidad Europea que, de alguna manera, supone un cambio tras la elecciones europeas, y la entrada de un nuevo Colegio de Comisarios se dedica un apartado a lo que se denomina "evitar una incoherencia no intencionada" en el que se dice que "este control de la coherencia es importante en muchas esferas de las políticas comunitarias, entre otras, el comercio, la agricultura, el medio ambiente, la energía, la investigación y el desarrollo tecnológico, la pesca, la inmigración, el asilo, la prevención de conflictos, la sanidad, la competencia, la protección del consumidor y la ayuda humanitaria"[50] . Este reconocimiento de las posibles incoherencias entre desarrollo y ayuda humanitaria en unos momentos en que , ¡ por fin! dependen de un único Comisario es importante y debe servir para aumentar la coherencia entre estas dos intervenciones.La coherencia, sin embargo, esta afectando actualmente más , como veremos a continuación , a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

### 8.3.2. La ayuda humanitaria y la Política exterior y de seguridad común (PESC).

Al coincidir la presentación de las evaluaciones con la celebración de elecciones europeas y la entrada de una nueva Comisión y ciertos cambios en la estructura misma de competencias de la Comisión, se ha abierto un debate sobre el papel que la ayuda

[49] Sobre este tema ver Peter Hoebink, Coherencia y Política de desarrollo en la Unión Europea, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 2, Madrid, 1998.
[50] Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, Política de Desarrollo de la Comunidad Europea, COM (2000) 212 final, Bruselas, abril 2000 p. 13-14.. Los subrayados son míos.

humanitaria debe jugar en la Unión Europea y el mejor modo de llevarla a cabo que aún no puede darse por concluido[51].

El Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht en 1992 incorporó la cooperación para el desarrollo como una de las políticas comunitarias en el Título XVII, artículos 130 U y siguientes, afianzando así las bases de la política comunitaria de cooperación. Durante la negociación y discusión del Tratado de Amsterdam algunos propusieron que al haber tomado carta de naturaleza propia y ser una de las señas de identidad de la acción exterior de la Unión Europea, la ayuda humanitaria se incorporara también al nuevo Tratado. Esto no fue así, y la única alusión que el Tratado de Amsterdam hace a los temas humanitarios es en el título V "Disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común" en cuyo artículo 17.2 (antiguo J.7) se dice: "las cuestiones a las que se refiere este artículo incluirán misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de mantenimiento de la paz". Es así, a través de las llamadas Misiones de Petersberg, donde se encuentra la única referencia a lo humanitario en el Tratado de Amsterdam. Y eso puede tener, está teniendo implicaciones sobre la próxima evolución de la ayuda comunitaria.

En efecto, el Tratado de Amsterdam "resucita" en cierta medida a la Unión Europea Occidental (UEO) al considerarla en su artículo 17 como "parte integrante de la Unión" y como medio que le permite acceder a cierta capacidad operativa. La UEO en junio de 1992 en la reunión de su Consejo de Ministros celebrada en Bonn aprobó la llamada desde entonces Declaración de Petersberg que en el apartado II dedicado al reforzamiento de la capacidad operativa de la UEO preveía la posibilidad de usar las unidades militares de los Estados miembros en operaciones de mantenimiento de la paz, gestión de crisis y ayuda humanitaria. Desde aquella Declaración ha habido mucha participación de medios militares de los Estados miembros en diversas operaciones de paz o de otro tipo pero con un escaso peso de la UEO. [52]

Los partidarios de esta mayor vinculación de la AH con los mecanismos de la PESC cuentan pues con argumentos para defender algún tipo de vinculación de AH y PESC pero, desde luego, no de toda la AH comunitaria. Las posiciones de la Comisión Europea y el Consejo Europeo en este asunto no son coincidentes y aún es pronto para ver como evolucionará. Ya vimos como la Comisión aboga por seguir con los "valores" y concepción de la AH que refleja el Reglamento y no dar pasos hacia su politización. Estas discrepancias son generalizables a otros aspectos de la puesta en marcha de la PESC ya que" persisten una diversidad de concepciones y opciones diversas cuando no, pese a cierta retórica, sencillamente incompatibles. Sobre todas ellas destacan las concepciones "atlantistas", partidarias e encuadrar los aspectos de seguridad militar y defensa en la OTAN y las de corte "europeísta" , partidarias de enmarcarlas dentro de una organización netamente europea como la UEO. El concepto de "Identidad Europea de Defensa" es un ensayo de compatibilización de difíciles perfiles.".[53]

---

[51] No olvidemos que durante 1999 la Comisión se vio envuelta en una serie de críticas por mala gestión de fondos en los que ECHO fue objeto de especial atención por parte de algunos diputados.
[52] Salvo en la Operación Adriático controlando el embargo decretado por el Consejo de Seguridad en 1993, en El Danubio en 1993 o en Mostar en 1994.
[53] Araceli Mangas y Diego Liñan, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Mc Graw Hill, 1999, Madrid, p.369.

Los Consejos Europeos de Colonia y Helsinki han avanzado diversas facetas de la PESC pero poco todavía en ésta de la AH. Es más, en la propia Comisión se están dando pasos buscando un mayor protagonismo y una mayor diversificación de instrumentos como refleja la reciente propuesta de "Rapid Reaction Facility" (abril 2000) por parte del Comisario de Relaciones Exteriores Chris Patten que trata de poner medios civiles para ser movilizados ante ciertas crisis que incluyen aquellas con consecuencias humanitarias. Más allá de la repercusión mediática que ésta y otras disputas entre el Comisario Patten y "Mr. PESC" están teniendo, lo relevante es que reflejan una falta de claridad por parte de los Estados miembros respecto a la puesta en marcha de una acción humanitaria de perfiles claramente merecedores de ese nombre.

La posición de las ONG europeas ha sido desde el principio contraria a esta dependencia de la ayuda humanitaria respecto de la PESC y en diversos foros así se ha expresado. VOICE (Voluntary organizations in co-operation in emergencies) que es, de hecho, la Coordinadora de ONG humanitarias europeas lo expresa rotundamente : "La ayuda humanitaria comunitaria debe distribuirse hacia aquellos que más la necesiten sobre bases de no discriminación y sin consideraciones de tipo político. No debe ser sujeto de condicionalidad política. La ayuda humanitaria europea debe permanecer independiente de la PESC, la cual debe también comprometerse a continuar la provisión de asistencia humanitaria sin ataduras políticas. La ayuda humanitaria comunitaria debe definirse ampliamente, incluyendo la ayuda continuada a crisis crónicas, la rehabilitación, la preparación ante desastres y la construcción de capacidades junto a las actividades de socorro y debe encaminarse a buscar soluciones duraderas" [54]

El debate sobre el papel, los objetivos y los instrumentos de la AH está abierto y se irá cerrando en estos años. Ese es el reto al que está enfrentada la AH de la Unión Europea: si quiere seguir manteniendo los principios que la dieron origen o se vincula más con el resto de mecanismos de la PESC. Rebasa los fines de este artículo el debatir sobre otros aspectos político - organizativos como sería el carácter intergubernamental que cobraría la AH dependiendo de la PESC versus su carácter comunitario de hoy.

### 8.4. Algunas notas sobre la ayuda humanitaria en la cooperación española.

Si la cooperación en general, como hemos visto, es muy reciente en España la ayuda humanitaria lo es aún más. Si en el conjunto de países del CAD el componente ayuda humanitaria supera el 5% del total de AOD y en algunos países como Suecia o Austria supera el 15%, en el caso español no llega al 2% (1,91%) pese a haberse duplicado en 1998[55]. Este escaso peso del componente humanitario en la cooperación española es explicable por varios factores entre los que estarían: el papel marginal que, hasta ahora, ha tenido para la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) y dentro la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la falta de debate sobre la vinculación ayuda rehabilitación, desarrollo (el llamado continuum) en nuestra cooperación, un cierto desorden administrativo con participación de varios Ministerios y mecanismos e coordinación poco eficaces, la muy

[54] VOICE, *The future of European humanitarian aid, The NGO view*. Position paper., Bruselas, .1999.
[55] Oficina de Planificación y Evaluación de la SECIPI del Ministerio de Asuntos Exteriores. *Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional* 1998, Madrid, 1999. De todas formas habría que ser cautelosos con el manejo de las cifras ya que no incluyen algunas partidas actualmente aceptables como ayuda humanitaria y no son coincidentes con los datos de gasto de la AECI.

reciente implantación en España de las ONG especializadas que, salvo Cruz Roja y Cáritas, se instalan en España en los años ochenta, entre otros[56].

En cualquier caso, esta situación esta evolucionando rápidamente y las diversas propuestas que se han ido conociendo de Plan Director y la Estrategia para la cooperación española proponen un fuerte avance, aún sin concretar cuantitativamente, y un mayor trabajo de la cooperación en este terreno, desde la prevención de conflictos, la ayuda humanitaria de emergencia y la rehabilitación y reconstrucción potconflicto, en una lógica de coherencia y de búsqueda de sinergias entre los diversos componentes de la ayuda.[57]

El último Borrador de Plan Director de la Cooperación española 2000-2004 dice claramente que " la reforma del sistema español de actuación humanitaria incidirá sobre la planificación de los recursos y la mejora de las estructuras de gestión, definiendo estos aspectos en un Plan de Intervención formulado para cada crisis y que se constituirá en instrumento rector de la formulación estratégica de gestión de esa crisis. También se efectuarán las mejoras institucionales y financieras necesarias para fortalecer la Unidad de Ayuda Humanitaria de la AECI"[58] . La reforma de la AECI en lo que afecta a la ayuda humanitaria es algo unánimemente aceptado por funcionarios y ONG.
.
El movimiento de ONG específicamente humanitarias o de ONG de desarrollo que desarrollan también operaciones humanitarias ha crecido rápidamente y a ello no es ajena la financiación de la Unión Europea a través de ECHO en la que las ONG españolas son las terceras en obtención de financiación. Al día de hoy las ONG españolas de ayuda humanitaria tienen una experiencia comparable a la de sus homólogas europeas y han tenido un crecimiento espectacular en lo que se refiere a captación de recursos privados. No obstante, la participación de ONG españolas en los debates sobre temas humanitarios en la Unión Europea y en toros foros internacionales ha sido hasta la fecha muy escasa. Así, en la discusión del Código de Conducta de ayuda humanitaria[59] o el Proyecto Esfera las ONG españolas y, en general el mundillo humanitario español ha estado bastante ausente. Lo que nadie conoce al día de hoy con rigor es el peso cuantitativo de las ONG humanitarias españolas en estas dos décadas. Algunas campañas de captación de fondos como las de Ruanda 1994 y 1996 y, sobre todo, tras el huracán Mitch que asoló Centroamérica en 1998 obtuvieron resultados espectaculares y una masiva respuesta de la opinión pública, pero aparte de eso no se ha analizado en profundidad este aspecto de nuestra cooperación.

En este contexto, y pese a que el debate político y social sobre la ayuda humanitaria dentro de la cooperación española tiene ya algunos años, subsisten ciertas confusiones conceptuales entre los diferentes actores que habrá que resolver. El Gobierno del

---

[56] El Balance de la ayuda humanitaria española en estas dos décadas no está realizado aunque hay algunas iniciativas en marcha , alguna de ellas en fase de publicación. Así, Mariano Aguirre y yo mismo hemos realizado un trabajo para un número especial sobre Política Exterior española para la Revista *Mediterranean Politics* , Developement Co-operation and humanitarian action in spanish foreign policy y José Antonio Sanahuja otro sobre La ayuda humanitaria en España para el libro *La realidad de la ayuda* de Intermón que profundiza y analiza estos temas.
[57] José Antonio Alonso (Ed.), *Estrategia para la Cooperación Española*, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1999. Documento para la elaboración del Plan Director.
[58] SECIPI, Borrador de Plan Director de la Cooperación española 2000-2004, p. 17, Madrid, Julio 2000.
[59] Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las Organizaciones no Gubernamentales.

Partido Popular ha insistido siempre y lo ha llevado al Parlamento, como hemos comentado, en contabilizar los gastos derivados de la participación española en operaciones de mantenimiento de la paz como AOD, lo que está expresamente prohibido por el CAD. Así, por ejemplo el Senado de España en el Informe sobre la Política española de cooperación para el desarrollo dice textualmente que " habrá que trabajarse a favor de la toma en consideración como acciones propias de cooperación para el desarrollo y, por tanto, susceptibles de ser computadas como gastos integrantes de la AOD, al menos de algunos aspectos de las misiones de mantenimiento de la paz auspiciadas por la ONU, en la que nuestras Fuerzas Armadas viene desarrollando un importante papel en colaboración con personal civil" [60].

Precisamente esta participación de Fuerzas Armadas Españolas en operaciones de paz y, en ocasiones, humanitarias de diverso tipo ha contribuido a popularizar la ayuda humanitaria y a impulsar el debate sobre el papel que ésta debe tener en nuestra política de cooperación y sobre la participación que en ella deben tener las FF.AA.

### 8.4.1. Del humanitarismo a la intervención militar en el caso español.[61]

En el proceso de integración en los mecanismos e instituciones de la comunidad internacional, España encontró una importante oportunidad en las misiones humanitarias que realizó Naciones Unidas a partir del fin de la Guerra Fría. Esta participación en misiones de mantenimiento de la paz le permitieron tanto encontrar una misión para las fuerzas armadas como para ocupar un sitio en el espectro de la comunidad de naciones. Esta voluntad de participar se manifestó institucionalmente en la Directiva de Defensa Nacional de 1992 en la que se estableció que uno de los objetivos era "Participar solidariamente en las iniciativas de paz, desarme y control de armamentos de Naciones Unidas, y en sus misiones de pacificación y ayuda humanitaria" (Artículo 11). También la Ley de Cooperación Internacional a la que hemos hecho referencia cita las operaciones de mantenimiento de la paz como una de las acciones posibles de ayuda humanitaria (Articulo 12) lo cual constituye una cierta confusión[62].

Desde 1989 en que comenzó en la independencia de Namibia  y en Angola, España ha aportado fuerzas a los procesos de paz en América Central (El Salvador y Guatemala,) y otros lugares. También ha realizado diversas misiones de formación de personal militar y policial en América Central, Angola y Mozambique. Por otra parte, envió fuerzas navales alejadas del escenario de confrontación en la guerra del Golfo y en el Mar Adriático con motivo de la guerra de Bosnia-Herzegovina para verificar el ambargo de armas. En las guerras de los Balcanes de la década de los 90, las fuerzas armadas españolas cumplieron un papel más activo, con presencia desde noviembre de 1992 en Croacia y Bosnia como parte de la fuerza de protección de Naciones Unidas (UNPROFOR).

---

[60] Informe elaborado por la ponencia sobre la Política española de cooperación para el desarrollo. BOCG Senado. V Legislatura. Serie I. 28 de noviembre 1994.-Nº201.

[61] Muchos de los datos que siguen están tomados de Aguirre, Mariano y Rey Marcos, Francisco, Developement Co-operation and humanitarian action in foreign spanish policy *Mediterranean Politics* , pendiente de publicación.

[62] Ver a este respecto Rey Marcos, Francisco, Visiones de la acción humanitaria en 1997, en *Anuario CIP* 1998, Icaria, Barcelona, 1998.

A partir del acuerdo de Dayton fuerzas españolas pasaron a formar parte de la fuerza de la OTAN. En el mismo año efectivos españoles e italianos actuaron conjuntamente en Albania como fuerza de estabilización ante la entonces inminente desintegración de ese país. En 1999 la fuerza aérea española formó parte de los escuadrones de ataque a Serbia y a blancos serbios en Kosovo para obligar a Belgrado a retirarse de esa provincia. El gobierno español adoptó el discurso oficial de la OTAN de la "guerra humanitaria", liderado el presidente de EEUU, Bill Clinton, y el primer ministro británico, Tony Blair.

Esta importación y adaptación del discurso de la intervención militar humanitaria de la OTAN fue aceptado por el gobierno de José María Aznar sin matices ni discrepancias, como las que manifestó el gobierno de Italia. La actitud provocó las primeras disputas entre ONG críticas del humanitarismo armado y del desplazamiento que había sufrido la ONU por parte de la OTAN en la guerra de Kosovo. Previsiblemente, en futuras operaciones humanitarias que tengan un componente militar liderado por la OTAN esta confrontación podría reproducirse.

## Participación española en misiones de paz

| Nombre de la misión | Fecha | Participación española | Funciones |
|---|---|---|---|
| **UNAVEM-I (Misión de Verificación de NN UU en Angola)** | 1989-1991 | 21 observadores militares en relevos | Verificar el redespliegue y retirada de tropas cubanas |
| **UNAVEM-II (Angola)** | 1991-1995 | 75 observadores militares en relevos | Verificación del alto el fuego y supervisión de la actuación de la policía |
| **UNTAG (Grupo de la ONU de Asistencia a la Transición en Namibia)** | 1989-1990 | 250 militares el Ejército del Aire; 6 aviones C-212 Aviocar; 1 C-130 Hércules | Control y supervisión de elecciones para asegurar la independencia de Namibia |
| **ONUCA (Grupo de Observadores de NN UU en Centroamérica)** | 1989-1992 | 171 observadores militares en relevos. Jefatura de la operación | Vigilar el cese de ayuda a fuerzas irregulares y movimientos insurreccionales. Supervisión de la desmovilización de la resistencia nicaragüense y del alto el fuego. |
| **ONUSAL (Observadores de NN UU en El Salvador)** | 1991-1995 | 512 observadores militares en relevos. Jefatura de la misión. | Vigilar el cese del alto el fuego entre el FMLN y el Gobierno de El Salvador |
| **ONUVEH (Misión de Verificación en Haití)** | 1990 | 9 oficiales | Apoyar al Gobierno de Haití en la supervisión de las elecciones de 1990.Asesoramiento en orden público y seguridad. |
| **Guerra del Golfo** | 1991 | 2 corbetas y 1 fragata | Conseguir por medio de la fuerza la retirada iraquí de Kuwait |
| **Operación Provide Comfort (Norte de Irak-Turquía)** | 1991 | Agrupación Táctica con 586 efectivos del Ejército de Tierra. 7 helicópteros, 80 vehículos, 31 remolques. | Protección de refugiados kurdos (transporte, construcción de campos, hospital de campaña,distribución de ayuda humanitaria española) |
| **ONUMOZ (Misión de NN UU en Mozambique)** | 1992-1995 | 50 observadores militares en relevos | Verificación de los acuerdos de paz entre el Gobierno y la RENAMO. |
| **UNAMIR (Misión de las NN UU** | 1992-1996 | 20 efectivos del Ejército del Aire; | Envío de ayuda |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **en Ruanda)** | | 1 avión CN-235 | humanitaria y apoyo a las ONG españolas operando en la zona. |
| **UNSCOM (Comisión Especial de NN UU para Irak)** | Desde 1995 de forma discontínua | 5 oficiales expertos en misiles | Control de la capacidad de Irak en el área de armas químicas |
| **MINUGUA (Misión de las Naciones Unidas en Guatemala)** | 1992-act. | 43 observadores militares en 1997. Jefatura española de la misión. Actualmente hay siete asesores militares | Verificación del acuerdo sobre derechos humanos del Gobierno y la URNG. Posteriomente verificación del alto el fuego, desmovilización y desarme. |
| **UNPROFOR (Fuerza de Protección de la ONU en Bosnia-Herzegovina)** | 1992-1995 | 19 Observadores militares; una agrupación táctica de 1.200 soldados; 20 oficiales en el Cuartel General. | Asistir y proteger el reparto de ayuda humanitaria. Interposición y protección de áreas seguras. |
| **Operación Sharp Guard (operación conjunta OTAN/UEO)** | 1992-1996 | Dos fragatas, 1 buque de apoyo, 1 avión de patrulla marítima y 1 submarino. | Vigilancia del embargo naval a la antigua Yugoslavia |
| **Operación Deny Flight** | 1992-1995 | Destacamento del Ejército del Aire; 6 cazabombarderos F-18; 2 aviones de reabastecimiento en vuelo y uno de enlace. | Apoyo aéreo a UNPROFOR e IFOR |
| **IFOR (Fuerza de Implementación de la OTAN en Bosnia-Herzegovina)** | 1995-1996 | 1 brigada con 1.700 hombres; 1 fragata; 6 cazabombarderos F-18 y 3aviones de transporte | Continuación de UNPROFOR con la finalidad de hacer cumplir los aspectos militares de los acuerdos de Dayton |
| **SFOR (Fuerza de Estabilización de la OTAN en Bosnia-Herzegovina)** | 1996-act. | 1 brigada con 1.300 hombres; 1 fragata; 6 cazabombarderos F-18 y 2 aviones de transporte | Continuación de IFOR con la finalidad de permitir el cumplimiento de los aspectos civiles de los acuerdos de Dayton |
| **ECMMY (Misión de la OSCE para la ex Yugoslavia)** | 1991-act. | Máximo de 50 militares y 3 diplomáticos. Actualmente 9 militares y 1 diplomático | Asistir a la UE en la búsqueda de una solución duradera al conflicto de la ex Yugoslavia. |
| **ECTF (Fuerza Específica de la UE para Ayuda Humanitaria a la ex Yugoslavia)** | 1994-1995 | 3 oficiales en el Cuartel General de Zagreb. Jefatura española de la misión. | Coordinación de la ayuda humanitaria de la UE en Eslovenia, Croacia y Bosnia-Herzegovina |
| **EUAM (Administración de la Unión Europea en Mostar)** | 1994-1996 | 3 oficiales como asesores militares del administrador de la UE | Administración de la ciudad y desmilitarización. |
| **CIAY (Misión de la Conferencia Int para la ex Yugoslavia para el control de la frontera del río Drina)** | 1994-1995 | Comandantes y oficiales transferidos de ECMMY | Vigilancia del cierre de fronteras de Serbia y Montenegro con los serbios de Bosnia (excepto ayuda humanitaria) |
| **Vigilancia del embargo en el río Danubio** | 1993-1996 | Contingente de la Guardia Civil | Control del tráfico fluvial para el embargo de mercancías no permitidas hacia la ex Yugoslavia |
| **IPTF (Misión de Policía de las NN UU para Bosnia-Herzegovina)** | 1996-act. | Contingente de la Guardia Civil | Desarrollo de estructuras policiales eficaces y procedimientos de justicia criminal. |
| **Grupo de la OSCE de Asistencia a Chechenia** | 1995-1997 | 3 oficiales del Ejército de Tierra | Promover el respeto por los derechos humanos (desarrollo de instituciones). Apoyo a la distribución de ayuda humanitaria. Regreso de refugiados y desplazados. |
| **Misión de la OSCE para Moldavia** | 1996-1997 | 3 suboficiales | Facilitar negociaciones para la solución pacífica del |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | conflicto |
| **Misión de la OSCE para Croacia** | 1995-1996 | Un oficial | Verificar la protección de los derechos humanos. Promover la reconciliación. |
| **Misión de la OSCE para Georgia** | 1993-act. | 3 oficiales | Promover las negociaciones entre las partes |
| **Operación Alba (Fuerza Multinacional para Albania)** | 1997 | Un grupo táctico con 325 hombres | Ayudar a establecer un medio seguro. Facilitar la entrega humanitaria en condiciones de rapidez y seguridad. |
| **KDOM (Misión Diplomática de Observación en Kosovo)** | 1998 | Un oficial | Misión dependiente de ECMMY para la verificación e información |
| **KVM (Misión de Verificación de la OSCE para Kosovo)** | 1998-1999 | 12 observadores militares | Búsqueda de una solución pacífica al problema de Kosovo y Metohija |
| **Operación Alfa-Charlie** | 1998-1999 | 1.000 efectivos. Buques anfibios. Equipos médicos. Aviones de transporte | Operación de carácter humanitario para la reconstrucción de los países afectados por el huracán Mitch |
| **KFOR (Fuerza Multinacional de Seguridad para Kosovo)** | 1999-act. | Un Batallón de Infantería Ligera (1.200 efectivos); unidad de apoyo logístico con transmisiones; escalón médico avanzado. | Impedir la reanudación de hostilidades; verificar el cumplimiento de los acuerdos; apoyo al retorno de refugiados y desplazados. Proporcionar seguridad pública y administración civil básica. |

Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Defensa.[63]

Como vemos, la participación española en operaciones de paz ha avanzado notablemente desde su comienzo hace diez años, en un proceso de internacionalización de las Fuerzas Armadas que el Ministerio de Defensa tiene gran interés en potenciar. Aparte de su protagonismo en las operaciones realizadas en Centroamérica, donde el mando era español, otro foco de atención han sido los conflictos en la ex Yugoslavia. Las tareas asumidas reflejan la evolución del concepto de “mantenimiento de la paz”, ya que no sólo incluyen la desmovilización y desarme de ex combatientes y la supervisión de un alto el fuego, sino la supervisión de procesos electorales, asesoramiento en seguridad y orden público, distribución de ayuda humanitaria y otras.

Para algunos mandos militares "el futuro del ejercito militar pasa por la ayuda humanitaria"[64] y la reciente actividad del Ministerio de Defensa parece ir en esta línea. Sin embargo, no existen valoraciones cuantitativas y cualitativas sobre el impacto que han tenido estas intervenciones, sobre su coordinación con otras iniciativas, sobre el trabajo con las ONG, etc. que permitan avanzar una definición, como existe en otros países, de lo que sería el papel específico de las fuerzas armadas en la acción humanitaria española.

[63] En la elaboración de las tablas ha colaborado Mabel Gonzalez Bustelo del CIP.
[64] Declaraciones del Jefe del Estado Mayor del Ejercito de tierra Alfonso Pardo de Santayana y Coloma en Pamplona. El Diario de Navarra, 15 octubre 1999.